



VICTOR SARMENTO QUEIROGA NOGUEIRA LIMA

**O REGIME INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E O COMPLIANCE PELO
ESTADO BRASILEIRO: DA EVOLUÇÃO DO INSTITUTO DO REFÚGIO À
ATUAÇÃO DO BRASIL NO SÉC. XXI**

João Pessoa

2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

VICTOR SARMENTO QUEIROGA NOGUEIRA LIMA

**O REGIME INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E O COMPLIANCE PELO
ESTADO BRASILEIRO: DA EVOLUÇÃO DO INSTITUTO DO REFÚGIO À
ATUAÇÃO DO BRASIL NO SÉC. XXI**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito parcial para a
conclusão da Graduação em Relações
Internacionais pela Universidade Federal
da Paraíba.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Mariana Pimenta
Oliveira Baccarini

JOÃO PESSOA

2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

L732o Lima, Victor Sarmento Queiroga Nogueira.

O regime internacional dos refugiados e o compliance pelo Estado brasileiro: da evolução do instituto do refúgio à atuação do Brasil no séc. XXI / Victor Sarmento Queiroga Nogueira Lima. – João Pessoa, 2017. 98f.: il.

Orientador(a): Prof^a Dr.^a Mariana Pimenta Oliveira Baccarini.
Trabalho de Conclusão de Curso (Relações Internacionais) – UFPB/CCSA.

1. Relações Internacionais. 2. Direitos Humanos. 3. Regimes Internacionais. 4. Refugiados. 5. ACNUR. I. Título.

UFPB/CCSA/BS

CDU:327(043.2)

Gerada pelo Catalogar - Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica do CCSA/UFPB, com os dados fornecidos pelo autor(a)



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
COORDENAÇÃO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES
INTERNACIONAIS**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova, com nota 9,5, o Trabalho de
Conclusão de Curso

*“O Regime Internacional dos Refugiados e o Compliance pelo Estado Brasileiro: da
evolução do instituto do refúgio à atuação do Brasil no séc. XXI”*

Elaborado por

Victor Sarmiento Queiroga Nogueira Lima

Como requisito parcial para a obtenção do grau de

Bacharel em Relações Internacionais.

COMISSÃO EXAMINADORA

Profa. Dra. Mariana Pimenta Oliveira Baccarini - UFPB

Profa. Dra. Aline Contti Castro - UFPB

Prof. Dr. Ielbo Marcus Lobo de Souza - UFPB

João Pessoa, 28 de novembro de 2017.

AGRADECIMENTOS

À Deus, que me proporcionou toda essa jornada acadêmica, rica em novas experiências e aprendizados, que me abençoou diariamente e me deu forças para permanecer no curso. Essa conquista não seria possível sem o apoio Dele e de todas as pessoas que me ajudaram, direta ou indiretamente, nessa caminhada.

Aos meus pais, Angela Maria de Sarmiento Queiroga e Zezildo Nogueira Lima, pelo imenso amor, por não terem poupados esforços para investir e incentivar meus estudos, me guiando para o caminho certo e me ajudando em todos os momentos. Agradeço de forma especial a minha mãe, que insistiu para que eu continuasse no curso nos momentos em que eu pensava em desistir.

Ao meu namorado, Oscar Felipe Fonseca de Brito, por estar sempre ao meu lado ao longo dessa caminhada, lidando de perto com todas as minhas preocupações, dúvidas, e angústias, me ajudando nos meus momentos de fraqueza, sempre acreditando na minha capacidade e me estimulando a dar o meu melhor.

Aos colegas e amigos que fiz na graduação, Atos, Filipe, Luciana, Jenifer, Marne, Thalita, Zé Anailton, Armstrong, Juliana, Joyce e Klebiane, os quais alegraram esses seis anos de curso, fazendo dessa experiência algo mais leve e prazeroso.

À minha orientadora, Profa. Dra. Mariana Pimenta Oliveira Baccarini, por ter sido uma professora excelente, a qual eu tive o prazer de ser aluno, pelo suporte ao longo de toda essa jornada, por toda orientação, incentivo, paciência, ensinamentos, apoio, confiança e por ter extraído o melhor de mim.

“Pertence também à humanidade a capacidade e a vontade de perdoar. Todos somos falíveis, podemos errar involuntariamente e prejudicar o outro conscientemente. Como gostaríamos de ser perdoados, devemos também nós perdoar. Perdoar significa não deixar que o erro e o ódio tenham a última palavra. Perdoar é conceder uma chance ao outro para que possa refazer as relações boas”.

Leonardo Boff – Ética e Moral: que significam?

RESUMO

A questão dos refugiados vem obtendo cada vez mais relevância no sistema internacional. O problema aborda questões delicadas, como a proteção aos direitos humanos de pessoas vítimas de perseguição. No entanto, os interesses estatais muitas vezes falam mais alto, deixando a questão humanitária de lado em detrimento da questão político-econômica. O ACNUR, organização internacional responsável pela proteção aos refugiados, enfrenta diversos desafios na sua atuação, seja em razão do vultoso contingente de pessoas que necessitam da sua assistência, ou devido à falta de cooperação e solidariedade por parte dos Estados. Para reverter esse quadro problemático, no qual o refugiado é visto como uma ameaça à segurança nacional, deve-se chamar atenção para o fato de que os refugiados não estão fugindo por opção, mas para resguardar as suas vidas. Dessa forma, o presente trabalho, realizado através do método qualitativo, visa analisar o comprometimento do Estado brasileiro para com as responsabilidades assumidas quando da ratificação da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados. Para tanto, foi explicado em um primeiro momento o conceito e função dos regimes internacionais, apresentando o que são os mecanismos de verificação, *compliance* e *enforcement* e aprofundando o debate sobre a teoria de regimes. Em seguida, abordou-se o regime dos refugiados a partir de uma evolução histórico-normativa, mencionando a ligação entre os institutos do asilo e do refúgio e tratando da atuação do ACNUR. Por fim, buscou-se compreender como o Brasil se insere nesse contexto, examinando sua atuação no regime a partir da lógica de cumprimento dos acordos e evidenciando as fragilidades da política brasileira de proteção aos refugiados.

Palavras-chave: Relações Internacionais; Direitos Humanos; Regimes Internacionais; ACNUR; CONARE; Refugiados.

ABSTRACT

The refugee issue has obtained gradually more importance in the international system. The problem addresses sensitive issues, such as the protection of the human rights from people who are victims of persecution. However, the national interests are often prioritized leaving the humanitarian aspects aside to the detriment of the political-economical. The UNHCR, international organization responsible for the protection of the refugees, faces several challenges in the performance of its activities, either because of the large number of people who need their assistance, or due to the lack of cooperation and solidarity on the part of the States. To reverse this problematic framework in which the refugee is seen as a threat to national security, attention should be drawn to the fact that refugees are not escaping by choice but to safeguard their lives. Thus, the present work, performed through the qualitative method, aims to analyze the commitment of the Brazilian State to the responsibilities assumed upon ratification of the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugee. In order to do so, it was explained at first, the concept and the role of international regimes, presenting the mechanisms of verification, compliance and enforcement and deepening the debate on regime theory. Next, the refugee regime was approached from a historical-normative evolution, mentioning the link between the institutes of asylum and refuge and dealing with the UNHCR's work. Finally, we sought to understand how Brazil is inserted in this context, examining its performance in the regime based on the logic of compliance with the agreements and highlighting the weaknesses of the Brazilian refugee policy.

Keywords: International Relations; Human Rights; International Regimes; UNHCR; CONARE; Refugees.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas

CARJ – Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro

CASP – Cáritas Arquidiocesana de São Paulo

CER – Comitê Estadual para Refugiados

CIJ – Corte Internacional de Justiça

CONARE – Comitê Nacional para Refugiados

Convenção de 51 – Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados

CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas

ECOSOC – Conselho Econômico e Social das Nações Unidas

ExCom – Comitê Executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

IMDH – Instituto Migrações e Direitos Humanos

OIR – Organização Internacional dos Refugiados

OIs – Organizações Internacionais

ONU – Organização das Nações Unidas

PAM – Plano de Ação do México de 2004

Protocolo de 67 – Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados

RI – Relações Internacionais

SI – Sistema Internacional

UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees

UNRRA – Administração das Nações Unidas de Socorro e Reabilitação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO 1 – A teoria de regimes.....	12
1.1 O que são e qual a importância dos regimes internacionais?.....	13
1.2 A perspectiva do Institucionalismo Neoliberal.....	17
1.3 Mecanismos de verificação, <i>compliance</i> e o <i>enforcement</i>	20
1.4 A legalização e a legitimidade no debate sobre regimes.....	24
1.5 A teoria do Complexo de Regimes.....	27
CAPÍTULO 2 – Entendendo o regime internacional dos refugiados.....	33
2.1 Os direitos humanos e as normas de proteção aos estrangeiros.....	34
2.2 Os institutos do asilo e do refúgio: pontos de convergência e divergência.....	40
2.3 A construção histórica do refúgio.....	43
2.4 A Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967.....	49
2.5 A missão do ACNUR.....	53
2.5.1 Repatriação Voluntária.....	55
2.5.2 Integração Local.....	55
2.5.3 Reassentamento.....	56
2.6 A estrutura organizacional do ACNUR.....	56
CAPÍTULO 3 – O <i>compliance</i> do Brasil na questão dos refugiados: um estudo de caso sobre a atuação brasileira.....	60
3.1 Panorama histórico da atuação brasileira.....	63
3.2 A lei nacional 9.474/97 e suas contribuições.....	68
3.3 O CONARE e seus atores.....	71
3.4 A atuação brasileira no séc. XXI.....	73
3.5 Uma análise do <i>compliance</i> do Brasil no regime internacional dos refugiados.....	79
CONCLUSÃO.....	83
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	86
ANEXO 1.....	96

INTRODUÇÃO

A gradativa preocupação dos países do sistema internacional com a árdua circunstância dos refugiados culminou na Convenção da Organização das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1951. Além da Convenção de 1951, a proteção desses indivíduos também é regulada pelo Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados, de 1967. A questão dos refugiados vem desenvolvendo debates e gerando cada vez mais a percepção de sua importância. Para tanto, o papel desempenhado pelos regimes, ao criar normas que regulam o comportamento dos Estados, é essencial (BARRETO, 2010).

Além disso, o problema dos refugiados apresenta uma alta complexidade, visto que, embora o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) - órgão internacional responsável pela proteção desses indivíduos e que atua nesta temática desde 1950 - desempenhe um papel fundamental na questão, é no âmbito estatal que a proteção aos refugiados é assegurada concretamente, uma vez que o ACNUR não tem um território próprio para abrigar os refugiados (AMSTUTZ, 2013).

Dessa forma, a assistência oferecida aos refugiados fica à mercê dos interesses políticos dos Estados, que muitas vezes se utilizam de políticas restritivas e controle de fronteiras. O compromisso formal assumido perante a ONU, ao ratificar os tratados internacionais, é visto mais como um ato humanitário do que uma obrigação moral (AMSTUTZ, 2013). Portanto, torna-se essencial observar a evolução do instituto do refúgio e, em especial, a aplicação das normas do regime internacional dos refugiados.

O referido tema vem obtendo cada vez mais relevância no cenário internacional, visto que se trata de um problema recorrente, bem como em razão das diversas guerras civis que vêm implodindo no Oriente Médio - a exemplo das quedas de ditaduras árabes no Egito, Líbia, Tunísia, Iêmen, e em especial a guerra na Síria - as quais trazem à tona a questão do que fazer com os refugiados gerados por esses conflitos (SOARES, 2012).

O problema tem tomado tão grandes proporções que a preocupação com a massa de refugiados que está indo em direção à Europa tem sido bastante repercutida em todos os tipos de meios de comunicação, alcançando

uma larga atenção na mídia internacional, sendo até considerado por alguns noticiários como a segunda maior onda de refugiados desde a Segunda Guerra Mundial, e a maior crise humanitária dos nossos tempos.

O presente trabalho torna-se importante em meio ao debate sobre a questão dos refugiados, buscando compreender a origem e evolução do instituto do refúgio, analisando seus avanços e retrocessos, para que em um segundo momento seja abordada a atuação do Brasil na aplicação dos dispositivos estabelecidos pelos tratados internacionais. Logo, com esta monografia pretende-se contribuir com o estudo e aprofundar as análises e discussões sobre o regime internacional dos refugiados, a fim de que seja possível entender as questões centrais que afetam o tema.

A pesquisa tem como objetivo geral analisar o *compliance* do regime internacional dos refugiados pelo Estado brasileiro, a fim de compreender a atuação do país no século XXI. Destarte, é necessário entender, em um primeiro momento, o que é um regime internacional, como se originou o regime internacional dos refugiados e qual o papel do ACNUR, para depois ser abordado a atuação brasileira na temática.

Neste sentido, para uma melhor compreensão sobre o referido tema, o trabalho foi distribuído didaticamente em três capítulos. O primeiro trará uma abordagem teórica sobre a teoria de regimes, o segundo versará sobre o regime internacional dos refugiados e o terceiro analisará o *compliance* do Brasil e a política nacional de proteção aos refugiados.

A metodologia utilizada na pesquisa possui um enfoque qualitativo, dada a sua base interpretativa-dedutiva de analisar e descrever os dados associando-os a possíveis explicações para o fato. A presente pesquisa é descritiva, uma vez que se pretende observar, registrar, analisar e correlacionar os fatos e as variáveis sem manipulá-los, buscando a melhor precisão possível (SAMPLIERE, et al., 2006).

A pesquisa foi desenvolvida de forma bibliográfica e documental, tendo como fonte da coleta de dados livros, obras de referência, teses e dissertações, assim como artigos científicos publicados em periódicos sobre o tema. Também foram utilizados documentos oficiais, como a própria Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, o Protocolo de 67 sobre o Estatuto dos Refugiados, a Declaração de Cartagena de 1984, entre outros.

CAPÍTULO 1 - A TEORIA DE REGIMES

Os regimes internacionais têm se tornado, cada vez mais, um fenômeno comum na vida internacional. A criação de inúmeros arranjos de cooperação e tratados internacionais entre os Estados, a proliferação de organizações internacionais (OIs), a diversificação de mecanismos formais de execução dos acordos (arbitragem, tribunais, entre outros métodos de solução de disputas) e o aprofundamento dos esforços em prol da integração regional, demonstram o quanto a política internacional tornou-se, ao longo dos anos, mais institucionalizada (SIMMONS; MARTIN, 2012).

Embora o sistema internacional seja anárquico¹, isso não implica em dizer que ele não tem organização alguma. Pelo contrário, em determinadas áreas temáticas, as relações interestatais podem ser muito bem estruturadas, havendo a cooperação internacional entre os atores. Logo, seria um erro afirmar que os regimes internacionais são irrelevantes e não exercem influência sobre o comportamento estatal (AXELROD; KEOHANE, 1985).

A cooperação internacional, os mecanismos de barganha e negociação garantem aos atores uma expectativa de qual posição eles irão ocupar num cenário futuro. É da repetição dessas interações que são formados padrões de comportamento ou padrões de interação entre os Estados. Com esses padrões cria-se um pouco mais de ordem no sistema internacional, ou seja, eles diminuem a lógica da anarquia, visto que, ao se cooperar repetidas vezes com um Estado específico em determinado assunto, espera-se que o mesmo aconteça novamente no futuro (KEOHANE, 1984).

Vale ressaltar que cooperação e harmonia não são sinônimos, mas conceitos distintos. A harmonia acontece quando as ações de um Estado não geram externalidades negativas, pelo contrário, elas podem até auxiliar outros Estados na busca dos seus interesses. Enquanto isso, no cenário da cooperação há discórdia, isto é, as ações de um Estado acabam dificultando os

¹ O sistema internacional (SI) é considerado anárquico devido à falta de um governo central que garanta o cumprimento das normas por parte Estados (AXELROD; KEOHANE, 1985). Essa ausência de uma autoridade supranacional, uma autoridade que se coloque acima dos Estados soberanos e garanta a ordem, contribui para a incerteza e desconfiança que predominam no ambiente internacional (HERZ; HOFFMANN, 2004). Desse modo, a estrutura anárquica do SI molda o comportamento dos Estados, fazendo com que eles busquem maximizar seu poder a fim de garantir a sua sobrevivência (KEOHANE, 1984).

outros na busca dos seus objetivos. Devido à discórdia, haverá uma forte pressão para que os Estados tentem ajustar suas políticas, sendo a cooperação uma das formas por meio da qual esse ajustamento se dá. Na cooperação internacional² os Estados buscam chegar a um mínimo denominador comum, eles tentam ajustar suas políticas para que ao invés de se prejudicar e continuar numa situação de discórdia, eles se beneficiem (KEOHANE, 1984).

Este capítulo tem como finalidade explanar sobre a teoria de regimes das relações internacionais (RI), conceituando o que seria um regime internacional, qual sua função, introduzindo o debate teórico a respeito da importância dos regimes e organizações internacionais para o sistema internacional, bem como analisando conceitos relevantes para essa discussão, como *compliance*, legalização e legitimidade. Os conceitos abordados por esse capítulo servirão para, posteriormente, se debruçar sobre a análise do regime de refugiados no segundo capítulo.

1.1 O QUE SÃO E QUAL A IMPORTÂNCIA DOS REGIMES INTERNACIONAIS?

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, há um intenso esforço por parte dos países a fim de garantir a manutenção da paz no sistema internacional. Os horrores vivenciados durante a guerra e toda a sua destruição traumatizaram a humanidade. Cerca de 50 milhões de pessoas morreram, houve o deslocamento de mais de 40 milhões, os quais deixaram tudo que tinham para trás na tentativa de fugir do caos da guerra (SOARES, 2012).

² Segundo Axelrod e Keohane (1985), três fatores auxiliam a entender os motivos pelos quais uma cooperação internacional ocorre ou deixa de ocorrer, quais sejam: a sombra do futuro, os interesses mútuos e o número de jogadores/atores envolvidos. Em relação à sombra do futuro, esta se refere à previsibilidade e aos padrões de comportamento que são criados com a cooperação, de modo que, em horizontes de longo prazo será maior a possibilidade de cooperação, pois sabe-se que esses atores se encontrarão novamente no futuro. Quanto aos interesses mútuos, é através da reciprocidade de interesses que se tem a perspectiva de sombra do futuro. A percepção dos atores é um fator importante que afeta essa questão dos interesses mútuos. E no que tange ao número de jogadores, quanto maior o número de atores envolvidos, mais difícil será a cooperação, pois se torna mais trabalhoso realizar o monitoramento, chegar a um consenso e focar a retaliação (AXELROD; KEOHANE, 1985).

Nessa esteira, Soares (2012, p. 45) diz que: “enquanto a Primeira Guerra Mundial gerou 4 milhões de refugiados, a Segunda Guerra Mundial gerou mais de 40 milhões de refugiados”. Outrossim, Milesi (2010) afirma que:

As duas grandes guerras mundiais no século XX, além de redesenhar o mapa político global, introduziram profundas mudanças na percepção e modo como a sociedade estabeleceu os direitos inerentes à pessoa humana, e dentre eles o direito ao refúgio. As questões relativas aos direitos humanos internacionalizaram-se, passaram a constituir-se como parte de uma agenda global, para além da competência exclusiva do estado-nação (MILESI, 2010, p. 24).

Diante disto, era consensual que algo deveria ser feito para se assegurar que tais desastres não se repetissem. Para tanto, esse período fica marcado pela crescente proliferação de tratados, instituições, organizações e regimes internacionais que buscavam, de modo geral, conferir mais segurança e ordem ao sistema internacional (HERZ; HOFFMAN, 2004).

É nesse cenário pós-guerra que os estudos sobre as Organizações Internacionais³ (OIs) prosperaram consideravelmente, tanto que, em meados da década de 70, um conceito alternativo começa a ganhar força no campo das RI, a saber, o conceito de regimes internacionais (SIMMONS; MARTIN, 2012)⁴. Os regimes internacionais correspondem ao “conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões, implícitos ou explícitos, em torno dos quais convergem as expectativas dos atores em uma determinada área das relações internacionais” (KRASNER, 1982, p. 186, tradução livre)⁵.

³ As organizações internacionais são consideradas tanto mecanismos de estabilização do sistema quanto atores, a exemplo da ONU. Elas possuem personalidade jurídica, possuem voz, enquanto que os regimes não. As organizações favorecem a aquiescência (a obediência às regras, o cumprimento dos acordos), o monitoramento dos atores e a distribuição de informação. As OIs podem monitorar se as suas normas estão sendo ou não cumpridas, através dos mecanismos de verificação, e, caso constatado o descumprimento das normas, elas podem partir para o *enforcement* (o “fazer cumprir”), aplicando sanções ou até fazendo o uso da força. Com isso, as OIs são consideradas mecanismos de estabilização do sistema, pois elas trazem uma maior confiança, uma maior garantia para os Estados, gerando um terreno mais fértil para a cooperação e uma expectativa de reciprocidade, o que, por sua vez, diminui o grau de incerteza e a desconfiança que são frutos da anarquia sistêmica (HERZ; HOFFMAN, 2004).

⁴ Ao longo dos anos 80, o campo de estudo sobre regimes vai se consolidando como um campo importante das RI. Herz e Hoffman (2004, p. 34) afirmam que os “trabalhos sobre regimes internacionais dominaram estudos sobre instituições internacionais durante os anos 80”, sendo isso um resultado dos antigos debates sobre interdependência.

⁵ “Regimes can be defined as sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors’ expectations converge in a given area of international relations” (KRASNER, 1982, p. 186).

Segundo Krasner (1982), considerado referência primordial da literatura de regimes, os princípios podem ser definidos como o conjunto de propósitos que os atores pretendem atingir. As normas são padrões de comportamento em termos de direitos e obrigações não específicas, elas são gerais, enquanto que as regras são específicas. Já os procedimentos de tomada de decisão se referem às práticas para a tomada e implementação da escolha coletiva.

Ademais, Krasner (1982) divide o conceito de regimes em dois blocos, princípios e normas de um lado, e regras e procedimentos de outro. Princípios e normas são fundadores do regime, qualquer mudança nesses dois aspectos acarretará uma mudança de regime. Já alguma alteração nas regras e nos procedimentos, levará a uma mudança no regime, como por exemplo um melhoramento. Todavia, Keohane (1984) critica esse pensamento de Krasner, pois acredita que em regimes mais complexos, onde as regras e as normas estão bem entrelaçadas, não há como se saber o que é norma e o que é regra.

De acordo com Keohane e Nye (1977), os regimes são um conjunto de arranjos de governança que contém um *network* de regras, normas e procedimentos que regularizam o comportamento dos Estados. Esses autores chamam atenção para o papel das instituições internacionais no contexto de interdependência do pós-guerra (KEOHANE; NYE, 1977).

Para Simmons e Martin (2012), os regimes internacionais podem ser vistos como pontos focais nos quais as expectativas dos atores convergem em determinadas áreas temáticas. Os estudos sobre os regimes internacionais enfatizaram a influência das regras, normas e princípios sobre o comportamento dos Estados. Nas palavras das autoras: “o movimento dos regimes representa um esforço para teorizar a governança internacional de forma mais ampla” (SIMMONS; MARTIN, 2012, p. 193, tradução livre)⁶.

Já Hasenclever, Mayer e Rittberger (1997), entendem regimes como instituições de caráter não hierárquico, nas quais as expectativas dos atores convergem. Os regimes internacionais são criados no intuito de fazer frente aos problemas causados pelo caráter de autoajuda das relações internacionais, servindo como mecanismos de estabilização ao mitigar o efeito da anarquia estrutural do sistema, e demonstrando para os Estados soberanos a

⁶ “The regimes movement represented an effort to theorize about international governance more broadly” (SIMMONS; MARTIN, 2012, p. 193).

possibilidade de auferir ganhos coletivos através da cooperação (HASENCLEVER; et al., 1997).

Desse modo, os regimes internacionais não são meros acordos, uma vez que os acordos são pontuais, se referem a situações específicas, são ajustes temporários (acordos *ad hoc*). Os regimes, por outro lado, são um conjunto de tratados internacionais sucessivos de longo prazo, tratam de questões mais generalizadas, são jogos repetitivos, geram padrões de comportamento e reciprocidade, justamente devido ao seu longo prazo de vigência. Os regimes internacionais eliminam algumas das questões que dificultam a cooperação, incentivando e facilitando a mesma; eles mitigam a insegurança que os atores têm de cooperar, gerando uma maior segurança e estabilidade no sistema, pautando-se no princípio da reciprocidade⁷ (KRASNER, 1982).

Ainda mais, conforme ressalta Orsini et al. (2013), um único regime pode abranger diversas organizações e tratados internacionais. Para que a demanda por acordos resulte na demanda de regimes, é necessário que os regimes tenham capacidade de facilitar acordos substanciais que produzam benefícios em rede, reduzindo a procura por acordos *ad hoc* e estimulando a demanda por regimes. Ademais, quanto mais densa a área temática, quanto maior sua complexidade, mais impactante vai ser cada decisão e mais eficaz se tornará esse regime. Tal fato também contribui para o aumento da demanda por regimes (KEOHANE, 1982).

Convém salientar que, embora respeitada e tida como basilar, a definição de regimes de Krasner foi considerada muito ampla e confusa por parte da literatura das RI – seu conceito foi alvo de críticas por alguns autores, questionaram a sua utilidade, afirmaram que ela era imprecisa e tendenciosa, não se sabia exatamente o que contava como uma norma ou uma regra - alguns teóricos buscaram simplificar o conceito e passaram a utilizar, em grande parte, o termo ‘instituições internacionais’ no lugar de regimes

⁷ A reciprocidade constitui um dos princípios basilares da cooperação internacional. Ela facilita a cooperação visto que as relações mútuas favorecem a conservação das normas sociais. Segundo Keohane (1982), o princípio da reciprocidade diz respeito ao estabelecimento de relações estáveis com expectativas mútuas entre os atores, propiciando a criação padrões de comportamento. O princípio básico da reciprocidade é considerado um compromisso generalizado, que suaviza a incerteza e insegurança presente no sistema internacional, e estimula a confiança mútua entre os Estados (KEOHANE, 1982).

internacionais (HASENCLEVER; et al., 1997; SIMMONS; MARTIN, 2012; YOUNG; LEVY, 1999).

Por isso é comum encontrar diversos trabalhos e autores da área de regimes utilizando o termo instituições internacionais, ou tratando ambos como sinônimos. Contudo, faz-se mister trazer uma definição própria para as instituições internacionais, a saber: “instituições são vistas, explicitamente, como normas que especificam como os Estados devem agir” (SIMMONS; MARTIN, 2012, p. 194, tradução livre)⁸.

Dessa forma, as instituições internacionais são entendidas como um conjunto de normas que governam o comportamento dos Estados no que tange à cooperação e à competição. Não obstante a definição de instituições internacionais apresentada acima, para efeitos desse trabalho, instituições e regimes internacionais serão tratados como sinônimos.

1.2 A PERSPECTIVA DO INSTITUCIONALISMO NEOLIBERAL

Uma das teorias das relações internacionais que se destaca pela importância e estudo conferido aos regimes e organizações internacionais é a teoria do institucionalismo neoliberal ou institucionalismo da escolha racional. Para os defensores dessa perspectiva, os regimes vão coordenar o comportamento dos Estados em situações específicas, isto é, quando há resultado sub-ótimo de Pareto. Portanto, os regimes são relevantes e vistos como variáveis intervenientes (KRASNER, 1982).

Essa teoria também é conhecida por alguns como a “abordagem da Estrutura Modificada. Entre os grandes autores das RI que se inserem nessa corrente temos: Stephen Krasner, Robert Keohane, Robert Jervis, John Ruggie, entre outros. Segundo Krasner (1982), essa perspectiva é chamada assim porque eles aceitam premissas do realismo estrutural, como a anarquia sistêmica, a busca pela maximização de poder e minimização dos custos por parte dos Estados, bem como a racionalidade dos mesmos. Contudo, diferentemente do realismo, essa corrente defende que dentro de determinadas situações, nas quais as ações individuais dos Estados não conseguem gerar o

⁸ “Institutions are viewed as explicitly normative – they specify what states should do” (SIMMONS; MARTIN, 2012, p. 194).

resultado ótimo de Pareto, os regimes internacionais exercem uma substancial importância (KRASNER, 1982).

Desse modo, em algumas circunstâncias a escolha racional vai ser a cooperação, pois ela será mais benéfica para os Estados. A incerteza que configura o sistema internacional dificulta a cooperação, no entanto, os regimes diminuem o grau dessa incerteza, eles geram uma maior transparência, e diminuem o medo de trapaça. Keohane (1982) afirma que a circulação de informação através dos regimes internacionais pode transformar o SI. Assim, os regimes favorecem a reciprocidade e a confiança mútua, facilitando a cooperação entre os Estados. Esse é o ponto fulcral do institucionalismo neoliberal.

Cumprir notar que a racionalidade dos atores não é total, porém, limitada, tendo em vista que os atores tomam ações com base nas informações que eles têm, e diversas vezes as informações que eles possuem não são completas, o que limita sua racionalidade. Os regimes e organizações internacionais são úteis, pois, ao promover uma maior transparência e circulação de informação, eles mitigam o problema da racionalidade limitada. Os regimes também podem corrigir o problema da ação coletiva, isto é, quando um ator tem um interesse específico, mas sozinho ele não consegue alcançá-lo. (SIMMONS; MARTIN, 2012).

Portanto, os regimes fazem frente ao problema das informações assimétricas, visto que eles facilitam a circulação de informação sobre determinada área temática; assim como ao problema do risco moral/irresponsabilidade e a decepção, uma vez que o não cumprimento dos tratados se torna algo sério e de longo prazo dentro dos regimes, então os Estados evitam essa irresponsabilidade (KEOHANE, 1982).

Herz e Hoffman (2004) apontam que, para o institucionalismo neoliberal, as instituições podem mudar as relações entre os Estados ou o modo como eles se enxergam. Além de corrigir o problema das informações incompletas, as instituições podem diminuir os altos custos de transação⁹. De acordo com as autoras, os regimes e OIs possuem mecanismos que diminuem os custos de transação, criando um ambiente que facilita a cooperação. As normas

⁹ Segundo Herz e Hoffman (2004, p. 72), os custos de transação correspondem aos “custos associados à conclusão, monitoramento e execução de acordos”.

estabelecidas diminuem os custos de transação, pois a negociação já começa com determinados parâmetros. Além disso, em razão da maior transparência e circulação de informação, as instituições favorecem o cumprimento de acordos, diminuindo os custos de controlar o comportamento dos atores (HERZ; HOFFMAN, 2004).

Com isso, é possível notar que as instituições têm um papel crucial em facilitar a cooperação, devido a sua capacidade de constranger e moldar o comportamento dos Estados, limitando as escolhas de suas políticas externas e domésticas (HERZ; HOFFMAN, 2004).

Com base em Hasenclever et al. (1997), a perspectiva do institucionalismo neoliberal defende que os regimes internacionais têm o papel de auxiliar os Estados a realizarem seus interesses comuns mediante a cooperação, de forma que eles contribuam uns com os outros. Além disso, tendo em vista o contexto internacional cada vez mais globalizado e marcado pela interdependência, a cooperação e a coexistência entre os Estados tornam-se essenciais.

De acordo com Keohane (1982), o motivo dos Estados demandarem por regimes internacionais se dá com base na escolha dos “constrangimentos e incentivos”, isto é, quando os Estados se veem frente a uma tomada de decisão eles irão optar, com base numa escolha estratégica, pela melhor opção para atender os seus interesses. Logo, tendo em vista as mudanças que ocorrem no sistema através da proliferação de regimes e organizações internacionais, o comportamento dos atores também muda.

Em outras palavras, ao facilitar o monitoramento do comportamento dos atores sobre determinada área temática, através do aumento da transparência e da difusão de informações, os regimes e organizações internacionais diminuem a chance de desertores e o medo de trapaça, permitindo que se reduza a incerteza do sistema. Por consequência, há uma diminuição no grau de desconfiança entre os Estados. Eles também diminuem os altos custos de transações e facilitam a construção de acordos mutuamente benéficos. A demanda por regimes depende, então, tanto dos interesses comuns dos atores, quanto da capacidade dos regimes de fazer frente a esses problemas. Desse modo, os Estados devem sentir que eles estão melhores com os regimes do que sem eles, pois os regimes irão possibilitar que eles obtenham

um resultado melhor em determinada área temática e irá favorecer a confiança mútua entre os atores (KEOHANE, 1982; HASENCLEVER; et al., 1997).

Com base nessas assertivas, autores da literatura de regimes e do institucionalismo neoliberal, como Keohane (1982), Krasner (1982) e Young e Levy (1999), chegaram na hipótese de que a demanda por regimes depende da efetividade dos mesmos de proverem informação de alta qualidade.

Para Keohane (1982), quanto maior a regulamentação/legalização do regime - criação de normas, regras, princípios e procedimentos de tomada de decisão - maior será a quantidade de informação que ele provém e mais demandado o mesmo será. Resumidamente, os regimes internacionais são considerados efetivos contanto que eles alcancem solucionar ou melhorar substancialmente o problema que motivou a sua criação (YOUNG; LEVY, 1999).

De acordo com Krasner (1982), quanto maior a conformidade do comportamento dos atores para com as normas do regime, maior é o nível de institucionalidade. Posto isto, Young e Levy (1999) afirmam que, quando efetivos, os regimes criam padrões de comportamento para determinada área temática, produzindo estabilidade e permitindo a previsibilidade, de forma que, quanto maior a possibilidade de previsibilidade das ações advindas de um regime, maior o grau de efetividade do mesmo.

1.3 MECANISMOS DE VERIFICAÇÃO, COMPLIANCE E ENFORCEMENT

Os mecanismos de verificação, *compliance* e *enforcement* são elementos indispensáveis no debate sobre regimes internacionais. No que diz respeito ao *compliance*, Raustiala e Slaughter (2002) afirmam que ele corresponde à conformidade do comportamento de um ator com uma regra específica, isto é, fala-se em *compliance* quando o comportamento de um Estado está de acordo com as expectativas de um tratado, regra, norma ou regime internacional. O *compliance* se refere ao cumprimento dos compromissos assumidos.

Conforme o estudo realizado por Chayes e Chayes (1993), o *compliance* pode ser melhor atingido através de um monitoramento extensivo do comportamento dos Estados, por meio de um sistema transparente de

informações e de normas mais específicas. Em outras palavras, quanto mais efetivo o monitoramento, quanto mais objetivas as normas e quanto maior a transparência de informações, maiores serão as chances de cumprimento das regras por parte dos Estados.

Com o desenvolvimento das pesquisas sobre os regimes e organizações internacionais, a questão do cumprimento dos acordos também ganha mais atenção. Os regimes e organizações internacionais, além de produzir impactos na atuação estatal, criam uma estrutura com mais ordem, menos incerteza e desconfiança, a qual auxilia na promoção do *compliance* (CHAYES; CHAYES, 1993).

Raustiala e Slaughter (2002) ressaltam que o conceito de *compliance*, embora distinto, está relacionado à efetividade e implementação, que também são conceitos-chave e cada vez mais presentes nas teorias de regimes. Segundo os mesmos autores, a implementação corresponde ao processo de colocar em prática os compromissos internacionais assumidos, trata-se da internalização das regras e normas na sua legislação, da criação de instituições – domésticas ou internacionais – bem como do *enforcement* dessas regras.

Nas palavras desses autores:

A implementação é, tipicamente, uma etapa crítica em direção ao *compliance*, porém, o *compliance* pode ocorrer mesmo sem implementação, isto é, sem nenhum esforço ou ação por parte do governo ou uma entidade reguladora. Se um compromisso internacional corresponde, por exemplo, à uma prática atual, a implementação é desnecessária e o *compliance* se torna automático (RAUSTIALA; SLAUGHTER, 2002. p. 539, tradução livre)¹⁰

Além disso, fatores exógenos ao acordo podem influenciar na implementação dos dispositivos de um regime internacional. Portanto, embora *compliance* e implementação estejam relacionados, eles são conceitos distintos. A implementação, por si só, não é um fator suficiente para explicar ou determinar o *compliance*, todavia, ela é um elemento crucial para entender o mesmo (RAUSTIALA; SLAUGHTER, 2002).

¹⁰ "Implementation is typically a critical step toward *compliance*, but *compliance* can occur without implementation; that is, without any effort or action by a government or regulated entity. If an international commitment matches current practice, for instance, implementation is unnecessary and *compliance* is automatic" (RAUSTIALA; SLAUGHTER, 2002. p. 539).

Quanto à efetividade, diversas pesquisas sobre esse tema têm avançado nos últimos anos. Estudiosos tanto do Direito Internacional, como das Relações Internacionais, têm analisado cada vez mais a efetividade das normas internacionais e seus impactos sob o comportamento dos Estados, sendo comum a associação entre *compliance* e efetividade. A efetividade se refere ao grau de mudança que uma regra tem sobre o comportamento dos atores, o quanto ela auxilia a atingir um determinado objetivo e o quanto essa regra ajuda a solucionar ou mitiga o problema que motivou sua criação (YOUNG; LEVY, 1999).

Segundo pesquisa da UNIDIR (United Nations Institute for Disarmament Research), antigamente, os tratados eram desacompanhados de mecanismos de verificação e *compliance*, eles se baseavam apenas na confiança das partes. No entanto, a experiência histórica da cooperação nos tratados internacionais demonstrou que, para uma melhor implementação e monitoramento dos mesmos, era necessário o desenvolvimento dos chamados mecanismos de verificação ou monitoramento (UNIDIR, 2003).

Os acordos, instituições e regimes internacionais efetivos não apenas estimulam os atores a adotar políticas e alterar seus comportamentos para obtenção dos objetivos buscados por eles, mas também estabelecem indicadores que permitam analisar o quão efetivo é tal acordo, regime ou organização internacional (YOUNG; LEVY, 1999).

Nesse contexto que entram os mecanismos de verificação, os quais se referem aos processos de coleta, interpretação e análise de informação sobre o cumprimento dos termos do acordo. Eles destinam-se a constatar, monitorar e examinar se os Estados estão cumprindo ou não as obrigações do acordo, ou seja, se está havendo ou não *compliance* (UNIDIR, 2003).

Convém salientar que a verificação, o *compliance* e o *enforcement* são três conceitos que estão intimamente interligados. Para que os mecanismos de *enforcement* sejam ativados, a fim de levar as partes ao *compliance*, é necessário que, em um primeiro momento, se verifique a falta de *compliance* através dos mecanismos de verificação (LEWIS, 2010).

Os estudos da UNIDIR (2003) afirmam que a verificação permite que as partes possam avaliar o estado de implementação do acordo. Ao estabelecer como cada parte está cumprindo suas obrigações, é possível ter uma visão

geral do acordo, notando se ele está sendo eficaz ou não. Logo, ela promove a confiança entre as partes do acordo, uma vez que, à medida em que mecanismos de verificação demonstram que as partes estão cumprindo suas obrigações, haverá um aumento do grau de confiança no próprio acordo e entre os Estados que participam do mesmo.

Dessa forma, quanto mais o acordo estiver sendo implementado - o que é constatado pelos mecanismos de verificação - mais credibilidade ele terá, ou seja, os mecanismos de verificação podem incentivar que mais Estados ingressem nos acordos e regimes internacionais através do “*confidence building*” (UNIDIR, 2003).

Outrossim, os mecanismos de verificação vão desencorajar o não cumprimento das disposições do acordo, pois as partes entenderão que violações dos termos do acordo poderão ser detectadas¹¹, sujeitando-as a mecanismos de *enforcement*. Então, conforme a UNIDIR (2003), se um sistema de verificação¹² é notadamente eficaz, ele pode acabar afastando ou desencorajando aqueles Estados que estavam pensando em aderir àquele regime ou acordo como “*free rider*”, isto é, aqueles Estados que queriam extrair os benefícios do acordo sem arcar com os custos.

A transparência corresponde a um ponto fulcral nesse contexto, ela exerce um papel fundamental em qualquer sistema de verificação, pois as informações do sistema de verificação devem estar disponíveis para todos os Estados-parte daquele acordo. Nos temas que afetam tanto a segurança nacional dos Estados, quanto a segurança internacional - a exemplo do regime internacional dos refugiados - os mecanismos de verificação e *compliance* são ainda mais complexos e indispensáveis (UNIDIR, 2003).

Dessa forma, os estudos sobre *compliance* trouxeram múltiplas contribuições para a área de estudos dos regimes internacionais, uma vez que eles ajudam a sistematizar os entendimentos sobre quais mecanismos

¹¹ Os mecanismos de verificação dão um aviso antecipado das violações dos dispositivos do acordo. Tal atribuição é importante para a preservação e efetividade de um acordo internacional, pois os mecanismos de verificação vão identificar eventuais transgressões antes que elas se tornem muito sérias (UNIDIR, 2003).

¹² Um sistema de verificação é a soma total dos arranjos criados para se assegurar o cumprimento do tratado. Arranjos que envolvem obrigações legais assumidas pelos Estados, arranjos de notificação, métodos de monitoramento da conduta das partes, comunicação entre as partes, mecanismos de consulta e de clarificação. Os mecanismos de monitoramento fazem parte do sistema de verificação (UNIDIR, 2003).

permitem identificar o cumprimento das normas, auxiliam nas pesquisas sobre efetividade, e proporcionam uma melhor compreensão a respeito da influência dos regimes e organizações internacionais sob comportamento estatal (CHAYES; CHAYES, 1993; RAUSTIALA; SLAUGHTER, 2002).

1.4 A LEGALIZAÇÃO E A LEGITIMIDADE NO DEBATE SOBRE REGIMES

A legalização e a legitimidade são dois conceitos relevantes que se fazem presente nos debates sobre *compliance*, regimes e organizações internacionais. Embora distintos, ambos são importantes e podem ser utilizados para ajudar a explicar cumprimento das normas do direito internacional por parte dos Estados. Buscando explicar a importância desses dois conceitos para a questão dos regimes internacionais, será feita aqui uma breve análise a respeito dos mesmos.

Os estudiosos das relações internacionais, sobretudo de algumas décadas para cá, vem pesquisando mais sobre a legitimidade e o seu papel no comportamento dos atores internacionais. Esse aumento do foco sobre a questão da legitimidade se deve às várias mudanças nas relações internacionais, como o fortalecimento e a expansão de mecanismos de governança global, os quais afetam não apenas os Estados, mas também os indivíduos e atores não estatais (BODANSKY, 2013).

Essa crescente preocupação com a legitimidade é uma resposta a essa tendência de governanças globais mais fortes. Os Estados estão realizando cada vez mais tratados internacionais, criando novas normas que estão regendo cada vez mais áreas. A maior parte dos analistas das relações internacionais e do direito internacional acreditam que haveria uma relação entre legitimidade, legalização e *compliance* (RAUSTIALA; VICTOR, 2004; ABBOTT, et al., 2006; BODANSKY, 2013).

No que diz respeito à legalização, esta corresponde a um conjunto particular de características normativas ou jurídicas que as organizações, regimes ou tratados internacionais podem possuir. De acordo Raustiala e Slaughter (2002) e Abbott et al. (2006), são três as características ou dimensões da legalização, a saber: obrigação, precisão e delegação. A obrigação é a característica aplicada às normas e compromissos

internacionais, ela se expressa num espectro que vai de uma obrigação jurídica propriamente dita a uma norma não vinculante ou não obrigatória.

A segunda característica diz respeito ao nível de precisão e clareza das normas, se elas contêm ambiguidades, comportam diferentes interpretações, abrem brechas para comportamentos indesejados. Já a terceira característica, delegação, é aplicada às instituições ou atores terceiros que receberam autoridade para resolver disputas; criar normas adicionais ou aperfeiçoar as normas imprecisas e implementar, interpretar e executar as normas do acordo internacional (ABBOTT, et al., 2006).

Cada uma dessas dimensões ou características são independentes uma das outras. Por exemplo, em um determinado regime internacional é possível ter normas com alto grau de obrigação, mas que são imprecisas; ou ter um baixo grau de obrigação e um alto grau de delegação. Abbott et al. (2006) ressaltam que quanto mais alto o grau de obrigação, precisão e delegação, maior será o nível de legalização.

Podemos ter quatro possibilidades de regimes internacionais de acordo com o processo de legalização: o tipo ideal de regime (seria aquele em que todas as três dimensões da legalização são maximizadas); o regime da “*hard legalization*” (corresponde àquele que tem as três dimensões da legalização ou pelo menos duas altas); o regime de legalização parcial ou “*soft legalization*” (aquele que têm um baixo nível de legalização) e a ausência completa de legalização (ABBOTT, et al., 2006).

Além disso, convém salientar que a legalização *per si* não está diretamente vinculada ao *compliance*, isto é, não é porque um regime possui um alto nível de legalização, que ele terá, necessariamente, uma maior eficácia ou um maior *compliance* às suas normas. O *compliance* às normas ocorre por diversas razões além da legalização, esta última seria apenas um dos diversos fatores que, combinado aos demais, afeta o *compliance*, a exemplo da transparência no regime, a percepção sobre os demais atores, a preocupação com a reciprocidade, a legitimidade, difusão de informações, eficácia, implementação, entre outros (CHAYES; CHAYES, 1993; RAUSTIALA; SLAUGHTER, 2002; ABBOTT, et al., 2006).

Em relação à legitimidade, Bodansky (2013) a define como a aprovação da autoridade de um governante ou instituição. A legitimidade está relacionada

ao direito de governar, se uma instituição é legítima ela detém o direito de governar, ela possui autoridade. Essa autoridade/direito de governar, por sua vez, é derivada do reconhecimento do governante como líder legítimo. Em outras palavras, o conceito de legitimidade, nas relações internacionais e no direito internacional, está geralmente relacionado à justificação e aceitação da autoridade política.

O autor também afirma que o poder e a legitimidade não são mutuamente excludentes, mas se complementam como variáveis que podem levar os atores a terem *compliance*. Segundo Bodansky (2013), um Estado pode obedecer às normas de um regime por considerá-lo como legítimo, isto é, ele cumpre as regras devido ao *soft power* daquele regime; bem como ele pode seguir as normas em razão do *hard power* daquela instituição, por ela deter o poder de fazer cumprir suas decisões. De acordo com o mesmo:

[...] coação gera *compliance* independente daqueles sujeitos a sua autoridade concordarem com suas decisões. Contudo, em contraste a coação, a legitimidade tem uma qualidade normativa. Uma instituição legítima tem o direito de governar; sua tentativa de governar é moralmente justificada [...] (BODANSKY, 2013, p. 4, tradução livre)¹³

Ainda mais, é importante destacar que aquelas instituições internacionais que são destituídas de poder coercitivo (*hard power*) dependem ainda mais da crença dos atores na sua legitimidade. Isto é, sua influência no comportamento dos atores se dá com base no reconhecimento da mesma como autoridade legítima, logo, a percepção de legitimidade constitui um fator de peso expressivo, sobretudo no sistema internacional, onde não há uma autoridade supranacional que garanta o *enforcement* das normas (BODANSKY, 2013).

Conforme Bodansky (2013), analistas das RI, do direito internacional e da ciência política estudam legitimidade pois acredita-se que há uma relação entre legitimidade e *compliance*. Eles presumem que quanto maior a transparência, representação, participação, eficácia (se o regime soluciona problemas e influencia o comportamento dos atores), estabilidade,

¹³ “[...] compulsion engenders *compliance* independent of whether those subject to an institution’s authority agree with its decisions. But, in contrast to compulsion, legitimacy has a normative quality. A legitimate institution has a right to rule; it is “morally justified in attempting to govern [...]” (BODANSKY, 2013, p. 4).

implementação e *accountability* de um regime, maior seria a sua legitimidade. Por sua vez, quanto maior a sua legitimidade, maior o seria o grau de *compliance* do regime internacional.¹⁴

Dessa forma, os regimes devem buscar não apenas a aquiescência dos Estados para com as medidas adotadas no âmbito internacional, mas, principalmente, ajustes nas políticas nacionais e mudanças no âmbito doméstico que acatem ou implementem as medidas aconselhadas pelo regime (YOUNG; LEVY, 1999).

1.5 A TEORIA DO COMPLEXO DE REGIMES

Tendo em vista que o regime internacional que será analisado nesse trabalho é o regime dos refugiados, e que há uma conexão entre o mesmo e o regime de direitos humanos - uma vez que eles se complementam e têm um objetivo em comum, a saber, a proteção da pessoa humana - se faz necessária uma explicação a respeito do que a literatura chama de Complexo de Regimes.

Ao aprofundar o estudo sobre os regimes internacionais, é comum se deparar com a dificuldade de se definir as fronteiras das áreas temáticas, pois geralmente em uma área temática existem interseções com demais, se tornando difícil saber onde começa e termina uma área temática específica (KRASNER, 1982).

Uma das lacunas deixadas pela teoria de regimes é o fenômeno criado a partir da sobreposição, conexão, ou interação entre regimes distintos. Compreender os impactos de um Complexo de Regimes sobre a governança global é uma tarefa difícil, que demanda certo esforço e requer uma análise profunda. Ao se debruçar sobre esse tema, Orsini et al. (2013) pontuam que:

Antigamente a maioria das organizações intergovernamentais e tratados multilaterais eram, relativamente, independentes um dos outros. Todavia, conforme o número de tratados cresceu de forma exponencial e as organizações intergovernamentais existentes colidiram em áreas correlatas, a governança global se tornou mais

¹⁴ É importante lembrar que tal presunção não é necessariamente verdade, visto que, como explicado anteriormente, o *compliance* depende de uma gama de fatores (percepção dos atores, transparência das informações, legalização, efetividade, implementação, etc), e não apenas na legitimidade das instituições. O próprio Bodansky (2013) questiona se há fundamentação empírica por trás dessa afirmação de que quanto maior a legitimidade, maior o *compliance*.

densa. Assim, não é mais possível negociar novos arranjos em um quadro institucional claro (ORSINI, et al., 2013, p. 27, tradução livre)¹⁵

Uma prova disso é que, no cenário atual, um acordo firmado sobre diversidade biológica, por exemplo, tem que lidar com normas derivadas de vários regimes, como o regime de meio ambiente, regime de biodiversidade e conservação, regime de agricultura, de comércio, entre outros. Orsini et al. (2013) dizem que na década de 90 já era claro que as instituições internacionais raramente estavam sozinhas.

Com o passar do tempo e a proliferação gradativa de novas instituições, isso obtém outra proporção. Enquanto novos problemas surgiam na agenda internacional, a demanda por regimes também crescia, de modo que as normas internacionais se tornavam cada vez mais densas e exigentes, afetando as políticas domésticas dos Estados por meio dos regimes (RAUSTIALA; VICTOR, 2004).

Orsini et al. (2013) apontam que na Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas de 2010, por volta de 1.000 participantes correspondiam apenas aos representantes de múltiplas organizações internacionais, um número maior que a quantidade de delegados que representavam os 27 membros da União Europeia. Diante desse crescimento acelerado das instituições internacionais, tornou-se difícil analisar uma instituição isoladamente, em razão da maior conexão entre as mesmas; assim como começaram a surgir tensões entre alguns regimes, como o caso do regime de meio ambiente e o regime de comércio. É nesse cenário que nascem os estudos sobre o “Complexo de Regimes” (RAUSTIALA; VICTOR, 2004; ORSINI, et al., 2013).

Segundo Kal Raustiala e David Victor (2004, p. 279, tradução livre), um Complexo de Regimes corresponde à “uma série de instituições parcialmente sobrepostas e não hierárquicas que governam uma determinada área temática”¹⁶. Uma característica de um Complexo de Regimes é a existência de

¹⁵ “In earlier times, most intergovernmental organizations (IGOs) and multilateral treaties were relatively independent from one another. But as the number of new treaties has grown at an exponential rate and existing intergovernmental organizations have crept into neighboring issue areas, global governance has become denser. It is no longer possible to negotiate new arrangements on a clear institutional table” (ORSINI, et al., 2013, p. 27).

¹⁶ “An array of partially overlapping and non-hierarchical institutions governing a particular issue-area” (RAUSTIALA; VICTOR, 2004, p. 279).

diversos acordos que são feitos em fóruns distintos, mas que regulam ou afetam uma mesma área temática. Sendo, portanto, um Complexo formado dois ou mais regimes internacionais que se interconectam, entrelaçam.

Dessa forma, ao invés de um único regime elementar governando uma área temática, existem múltiplos regimes que se complementam ou se chocam ao tratar sobre aquela questão (RAUSTIALA; VICTOR, 2004; ORSINI, et al., 2013). É o que ocorre, por exemplo, na temática sobre refugiados, a qual é influenciada por normas, princípios, regras e processos de tomada de decisão do regime de Direitos Humanos, do regime de migrações, bem como do próprio regime de refugiados.

A definição feita por Raustiala e Victor (2004) é criticada por alguns autores, pois ela seria muito ampla, de modo que qualquer área temática da governança global pudesse ser encaixada como um Complexo de Regimes. Além disso, a definição de Raustiala e Victor (2004) não se aprofunda na natureza e efeitos de um Complexo de Regimes, não ficando claro se apenas a junção de regimes elementares formaria um complexo (ORSINI, et al., 2013).

Nessa esteira, Orsini, Morin e Young (2013) refinam o conceito de Complexo de Regimes e propõem a seguinte definição:

[...] uma rede de três ou mais regimes internacionais que se relacionam em uma mesma área temática; apresentam *membership* que se sobrepõem; e produzem interações substantivas, normativas ou operativas vistas como potencialmente problemáticas, quer sejam ou não geridas de forma eficaz (ORSINI, et al., 2013, p. 29, tradução livre)¹⁷

Com isso, Orsini et al. (2013) desenvolvem o conceito inicial de Complexo de Regimes oferecido por Raustiala e Victor (2004), explicando que não apenas a sobreposição de regimes em determinada área temática irá criar um complexo. Para tanto, faz-se necessário que a sobreposição entre regimes

¹⁷ "We propose an alternative definition of a regime complex as a network of three or more international regimes that relate to a common subject matter; exhibit overlapping membership; and generate substantive, normative, or operative interactions recognized as potentially problematic whether or not they are managed effectively" (ORSINI, et al., 2013, p. 29).

gere impacto sobre regras, princípios, ou procedimentos de uma área temática¹⁸ (ORSINI, et al., 2013).

Essa sobreposição ou interação entre os regimes pode se dar de três formas, a saber: (i) no nível material e político, para os casos em que os assuntos são altamente interligados; (ii) no nível normativo, quando há uma relação entre as normas, regras e procedimentos dos regimes; e (iii) no nível operacional, quando o *compliance* com as prescrições de um regime afeta (positivamente ou negativamente) o desempenho em outro regime (ORSINI, et al., 2013).

A percepção é um ponto basilar nesse debate, visto que ela desempenha um importante papel na determinação de um Complexo de Regimes. O que constitui um complexo não é área temática ou apenas a sobreposição de normas, mas a percepção dos atores para com aquela questão. Um regime pode emergir como resultado de uma mudança na percepção dos atores, mas sem nenhuma mudança formal nas instituições. Posto isto, Orsini et al. (2013) afirmam que a percepção delimita as fronteiras de um complexo, ela que vai declarar se aquele regime é ou não parte do complexo.

Os Complexos de Regimes podem ser vistos sob duas perspectivas antagônicas. Uma os enxerga como oportunidades para a governança global, gerando ajustes mútuos, favorecendo a cooperação, beneficiando e reforçando as instituições envolvidas¹⁹; e outra como barreiras, em razão dos conflitos causados pelo choque e sobreposição de normas. Ainda mais, o que importa não é o tamanho de um complexo, mas a natureza conflituosa ou sinérgica que entrelaça seus regimes elementares (RAUSTIALA; VICTOR, 2004; KEOHANE; VICTOR, 2011; ORSINI, et al., 2013).

Keohane e Victor (2011) defendem que os Complexos de Regimes podem ser benéficos, pois eles estimulam uma maior flexibilidade entre questões e facilitam a adaptação nos regimes. Sem o requerimento de que todas as regras estejam ligadas a uma única instituição, torna-se mais fácil

¹⁸ Vale ressaltar que os regimes elementares se sobrepõem apenas parcialmente, podendo um regime desempenhar um papel em diferentes Complexos de Regimes (RAUSTIALA; VICTOR, 2004; ORSINI, et al., 2013).

¹⁹ Esse é o caso do Complexo de Regimes para proteção dos refugiados, o qual apresenta uma relação sinérgica, cooperativa, entre o regime de direitos humanos e o regime de refugiados (ORSINI, et al., 2013).

adaptar as regras as diferentes situações, facilitando a flexibilidade e adaptação nos regimes. Contudo, faz-se mister esclarecer que essas vantagens não surgem automaticamente, podendo um Complexo de Regimes com instituições dispersas e normas contraditórias gerar desordem.

Com base na classificação de Orsini et al. (2013), esse seria o caso de um Complexo de Regimes fragmentado. Segundo os mesmos, os Complexos de Regimes podem ser fragmentados, centralizados ou densos. Os complexos fragmentados são aqueles onde as normas dos regimes elementares se chocam criando ambiguidade, contradições e desordem. Os centralizados são aqueles que conectam várias questões em um único ponto central, eles produzem resultados positivos para a governança global (é nesse grupo que os autores colocam o Complexo de Regimes de Refugiados). Já os complexos densos se referem àqueles que conectam várias questões umas às outras.

A evolução dos Complexos de Regimes tem como pano de fundo essa tendência em direção uma maior legalização que vem marcando a política internacional. A legalização, conforme explicado anteriormente, é um fator chave para esse debate sobre regimes, pois a mesma exerce uma notável influência no *compliance* dos atores para com as normas internacionais (RAUSTIALA; VICTOR, 2004; ABBOTT, et al., 2006).

No sistema internacional atual, marcado por uma diversidade de interesses e interdependência complexa, há uma tendência de criação de Complexo de Regimes, em detrimento de regimes unitários para regular uma determinada área temática. Ao explorar os efeitos dos Complexos de Regimes sob a política internacional, notou-se que os complexos são capazes de mudar as estratégias e dinâmicas de interação dos atores, reorganizando áreas da governança global, aperfeiçoando a resolução de problemas²⁰ e impulsionando a cooperação (KEOAHE; VICTOR, 2011; ORSINI, et al., 2013).

Por fim, verifica-se que a teoria sobre o Complexo de Regimes é relativamente recente, uma vez que por um bom tempo a teoria clássica de regimes tem negligenciado a interação entre diferentes instituições nesse cenário de densidade crescente. Para a teoria de regimes, o estabelecimento de *issue linkages* (conexões entre as questões) e a maior densidade dos

²⁰ Nas palavras dos autores: “problem solving is enhanced in a context of regime complexes, even if the complex is fragmented” (ORSINI, et al., 2013, p. 35).

arranjos institucionais aumentariam a demanda por regimes no lugar de acordos *ad hoc*. Logo, pouca atenção foi dada para o choque de normas e a sobreposição de regimes, gerando uma lacuna que passa a ser analisada pela Teoria do Complexo de Regimes (RAUSTIALA; VICTOR, 2004).

CAPÍTULO 2 - ENTENDENDO O REGIME INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS

A partir dos conceitos sobre regimes internacionais desenvolvidos no primeiro capítulo, irá adentrar-se agora no próprio regime dos refugiados, explicando toda a sua construção e evolução, bem como tratando da organização internacional que atua no mesmo, a fim de propiciar um melhor embasamento para a análise que será feita no próximo capítulo.

A migração é um evento que sempre existiu na história da humanidade, quer seja a voluntária ou a involuntária. As pessoas que se deslocavam da sua residência, do seu local habitual, para outro lugar, região ou país, eram chamados de migrantes. Estes muitas vezes deixavam sua casa, sua família, seus bens, trabalho e dignidade para trás, em busca de proteção e melhores condições de vida num outro local. São muitas as razões que levam o homem a migrar do seu país natal, entre elas: conflitos internos, tragédias, grandes calamidades, violência, violações de direitos, desemprego, desequilíbrios socioeconômicos, insatisfação com a economia do seu país de origem, entre outros (SOARES, 2012).

Nos casos em que é possível notar que a migração foi causada por uma perseguição devido a fatores relacionados a religião, raça, nacionalidade, pertencimento a um grupo social ou por opinião política, fazendo com que o indivíduo abandone o seu país de origem na busca de proteção em um outro país, temos a figura do refugiado (ROCHA; MOREIRA, 2010; SOARES, 2012).

Nas palavras de Hannah Arendt (2004):

A situação dos refugiados e refugiadas é, sem dúvida, uma das mais precárias a que fica sujeito o ser humano. Extremamente vulnerável, distante de tudo o que habitualmente sustenta as relações e a estrutura emocional e afetiva de uma pessoa, o refugiado se depara com os desafios de quem só tem a alternativa de recomeçar a própria vida, com a força das boas lembranças e da terra de origem, com a experiência dos difíceis momentos que o expulsaram de sua pátria e com a esperança de que alguém, um país, uma comunidade, o acolham e lhe protejam, pelo menos, o grande bem que lhe restou, a própria vida (ARENDT, 2004, p. 300)

Com o acontecimento da Primeira Guerra Mundial, surgiram os primeiros problemas de movimentos massivos de pessoas deslocadas em busca de

proteção. No entanto, foi durante a Segunda Guerra Mundial que o problema dos refugiados adquiriu uma nova dimensão, tomando proporções inimagináveis, com o deslocamento de cerca de 40 milhões de pessoas, a maioria em razão do nazismo (BARRETO, 2010; ROCHA; MOREIRA, 2010; SOARES, 2012).

A partir de meados do século XX, houve uma mudança com relação a percepção dos Estados sobre a sua responsabilidade de proteger essas pessoas. Dado o grandioso número de pessoas deslocadas oriundas de conflitos na Segunda Guerra Mundial, e a ameaça que tal problema representava para a estabilidade da Europa, fez-se necessário uma mobilização por parte dos atores internacionais para criação de um regime responsável pela questão dos refugiados (ROCHA; MOREIRA, 2010).

2.1 OS DIREITOS HUMANOS E AS NORMAS DE PROTEÇÃO AOS ESTRANGEIROS

Antes de tratar especificamente do Regime Internacional dos Refugiados, é imprescindível que sejam abordadas as raízes históricas das normas de proteção aos estrangeiros, uma vez que a proteção ao estrangeiro é o precursor para o surgimento do instituto do refúgio. Ainda mais, convém salientar que o Regime Internacional dos Refugiados corresponde a um ramo do Regime Internacional de Direitos Humanos que se especializou em “garantir proteção especificamente às pessoas que são perseguidas dentro de seus países de origem e se veem obrigadas a buscar proteção em outro Estado” (SOARES, 2012, p. 24).

Com isso, enquanto que o regime de direitos humanos oferece a proteção para todos os seres humanos, o regime de refugiados aborda um grupo específico – as pessoas vítimas de perseguição. Sendo assim, as proteções oferecidas por ambos os regimes não são excludentes, mas se complementam (SOARES, 2012).

Amstutz (2013) expõe algumas perspectivas que refletem sobre as origens dos Direitos Humanos, como a perspectiva normativa, que os enxerga como demandas fundamentais que devem ser protegidas universalmente, uma vez que eles são inerentes a dignidade humana. Assim sendo, a validade dos

Direitos Humanos deriva do fato deles serem inerentes a dignidade humana, logo, todos seres humanos devem ter tais direitos resguardados, pois eles constituiriam uma demanda moral legítima.

Segundo o autor:

Então, mesmo que a sociedade global seja composta de muitas culturas distintas, a proliferação dos estatutos internacionais dos direitos humanos reforçou a crença que define e promove a dignidade, o respeito e a igualdade das pessoas como um dever moral universal (AMSTUTZ, 2013, p. 67, tradução livre)²¹

A concepção de que devem ser assegurados, a todos os seres humanos, os direitos intrínsecos a sua própria natureza, “com o devido respeito a sua dignidade e à garantia de desenvolver seu potencial de forma autônoma, livre e plena” (BRASIL, 2010, p. 15), é bastante difundida nos dias de hoje, porém, nem sempre foi assim.

Ao analisar a construção histórica dos Direitos Humanos é possível verificar que o contínuo processo de evolução desses direitos ocorre de modo gradual, tendo em vista que os mesmos não foram construídos de uma só vez em determinado momento histórico, mas sim reconhecidos com base na experiência da vida humana em sociedade (BOBBIO, 2004).

Nesse debate sobre a origem e evolução dos Direitos Humanos, cumpre notar as contribuições de grandes pensadores que já refletiam a respeito da existência de uma dignidade humana que deveria ser respeitada para além dos interesses dos Estados, como Platão, Zenão, Cícero “O Grande”, Immanuel Kant, entre outros. Dentre esses filósofos, Kant se destacou pois ele sistematizou a ideia de uma dignidade humana universal e dos direitos humanos (AMSTUTZ, 2013)

Nas relações internacionais, o debate sobre Direitos Humanos teve início por volta do séc. XVIII e séc. XIX, com algumas leis que vão colocar a dignidade humana e os interesses dos indivíduos a frente dos interesses dos Estados, a exemplo dos tratados criados pela Inglaterra para pôr fim a escravidão (AMSTUTZ, 2013).

²¹ “Thus, even though global society is comprised of many distinct cultures, the proliferation of international human rights statutes has reinforced the belief defining and promoting the dignity, respect, and equality of persons as a universal moral task” (AMSTUTZ, 2013, p. 67).

Segundo Comparato (2003), um marco fundamental na história do homem reside no entendimento de que todas as pessoas, apesar das múltiplas diferenças de cunho biológico, econômico e sociocultural que as distinguem entre si, merecem igual respeito. Neste sentido, para o autor a internacionalização dos direitos humanos pode ser dividida em duas fases distintas, sendo a primeira fase dessa trajetória marcada por três acontecimentos, a saber: o direito humanitário, a luta contra a escravidão e a regulamentação dos direitos do trabalhador. Já a outra fase corresponde a segunda metade do século XIX, quando houve a gênese da internacionalização dos direitos humanos.

De acordo com o autor, o direito humanitário pode ser compreendido como o conjunto de leis e costumes de guerra que visam mitigar os impactos da mesma sobre os soldados, os civis, prisioneiros, doentes e feridos. Nessa esteira, ocorreu em 1864 a Convenção de Genebra, a qual é conceituada como o primeiro documento normativo de caráter internacional e um marco na evolução dos Direitos Humanos, visto que introduziu o tema na comunidade internacional, norteador futuros tratados. Outrossim, a Convenção de Genebra de 1864 serviu de base para a criação da Comissão Internacional da Cruz Vermelha, em 1880, um organismo independente que difundia a ideia de melhoria das condições dos feridos de guerra (COMPARATO, 2003).

No que diz respeito à influência da luta contra a escravatura para com o a internacionalização dos direitos humanos, vale ressaltar a elaboração do Ato Geral das Conferências de Bruxelas, em 1890, o qual dispôs sobre as primeiras regras interestaduais de combate ao tráfico de escravos africanos. Não obstante a sua falta de sucesso, quando da sua criação, o mencionado Ato Geral foi sucedido, em 1926, por uma Convenção firmada em Genebra, isto no contexto já da Liga das Nações, sendo possível verificar uma inclinação à internacionalização dos direitos humanos (COMPARATO, 2003).

Em relação à regulamentação dos direitos do trabalhador, cabe aqui explanar o impacto da Organização Internacional do Trabalho, criada em 1919, acerca desse processo de expansão dos direitos humanos, passando a regulamentar o trabalho no âmbito internacional, visando à defesa dos assalariados, através da promoção de padrões justos e dignos de condições de trabalho e bem-estar (PIOVESAN, 2012).

A partir desse contexto de ascensão dos direitos humanos, a concepção do indivíduo como sujeito de Direito Internacional também se fortaleceu gradativamente, difundindo a percepção dos direitos humanos como matéria de legítimo interesse internacional, tal como a ideia da capacidade processual internacional dos indivíduos. Segundo Flavia Piovesan (2012), houve então a quebra da definição tradicional de Direito Internacional, que não se limitava apenas às relações interestatais, mas voltava-se também à garantia dos direitos essenciais do homem; bem como a ruptura da ideia clássica de soberania estatal, isto é, de que o modo em que o Estado trata os seus nacionais diz respeito apenas ao seu âmbito de jurisdição doméstica.

Todavia, Comparato (2003) afirma que é após a Segunda Guerra Mundial que a internacionalização dos Direitos Humanos realmente eclode. Em decorrência das atrocidades vivenciadas na guerra para com a dignidade humana, a comunidade internacional aprofundou a afirmação histórica dos direitos humanos, a fim de assegurar que essas atrocidades não se repetissem.

No mesmo sentido afirma Flávia Piovesan (2008):

É neste cenário que se vislumbra o esforço de reconstrução dos direitos humanos, como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional. A barbárie do totalitarismo significou a ruptura do paradigma dos direitos humanos, por meio da negação do valor da pessoa humana como valor fonte de Direito. Se a Segunda Guerra significou a ruptura com os direitos humanos, o Pós-Guerra deveria significar a sua reconstrução (PIOVESAN, 2008, p.51)

Nessa seara, a expansão dos direitos humanos constitui um movimento do pós-guerra, em consequência aos horrores e desumanidades praticadas durante nazismo. É diante desse quadro que o caminho de reconstrução dos direitos humanos é delineado, como protótipo e referencial ético a guiar a ordem internacional contemporânea, sendo uma das principais preocupações da comunidade internacional a inclusão da temática dos direitos humanos como interesse autêntico. Desta forma, inicia-se uma mobilização da sociedade internacional para o processo de universalização dos direitos humanos (PIOVESAN, 2012).

Com base no exposto, surge a necessidade de assegurar que os direitos fundamentais do homem fossem salvaguardados não apenas no âmbito

doméstico dos países, através das suas Constituições, mas também que os Estados se empenhassem no âmbito internacional, proporcionando, então, uma proteção universal dos Direitos Humanos. Nesse sentido, a proteção aos Direitos Humanos não se destinava apenas aos cidadãos de um Estado específico, mas a todos os homens, de modo que as violações de um direito essencial ao homem em um país fossem sentidas nos demais (BOBBIO, 2004).

Com a crescente onda de expansão das organizações internacionais, no período pós Segunda Guerra Mundial, os ideais de cooperação internacional estavam em alta. Surge então, em 1945, a Organização das Nações Unidas (ONU), que tinha como preocupações reafirmar a confiança nos direitos fundamentais, a manutenção da paz e da segurança internacional e o desenvolvimento da cooperação internacional no âmbito social, econômico, cultural e humanitário, o que, por sua vez, contribuiu veementemente para o processo de internacionalização dos Direitos Humanos (MAZZUOLI, 2012).

A fim de materializar a tríade temática dos anseios da organização, a saber, a manutenção da paz e segurança internacional, a promoção da cooperação internacional na esfera social e econômica e a expansão dos direitos humanos no cenário internacional, foram criados, dentre os diversos órgãos da ONU, três que simbolizam e refletem esses objetivos, quais sejam: o Conselho de Direitos Humanos da ONU, o Conselho de Segurança e o Conselho Econômico e Social (PIOVESAN, 2012).

Diante desse quadro, podemos asseverar que foi marcado o momento de transição em que a proteção dos direitos humanos se internacionaliza e ultrapassa as fronteiras do direito interno, o que significa, por sua vez, o fortalecimento do argumento de que a solução para o tratamento desumano cometido pelos Estados membros das Nações Unidas, para com os seus nacionais, não se situa unicamente em sua competência exclusiva.

Em razão disso, Piovesan (2012) afirma que este avanço representa um grande passo na institucionalização da temática dos Direitos Humanos, conquistando o mesmo grau de relevância que era conferido às questões de segurança e desenvolvimento no campo de atuação da Organização das Nações Unidas. Do mesmo modo corrobora Amstutz (2013), ao expor que no artigo I da sua Carta a ONU convida seus Estados-membros a “promover e

estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião” (ONU, 1945).

Ademais, buscando realizar os objetivos delineados pela Carta da ONU, é proclamada, em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a qual contribuiu profundamente na internacionalização dos direitos humanos, visto que a mesma enuncia direitos fundamentais para todas as pessoas, independente de sexo, cor, raça, idioma, religião ou opinião. Assim, a Declaração difundiu uma ética universal a ser alcançada por todos os Estados, com o objetivo de fortalecer o reconhecimento universal dos direitos humanos e proclamando no seu Artigo I que “todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos” (ONU, 1948).

Segundo Amstutz (2013), foi através da Declaração de 1948 que houve a primeira sistematização dos Direitos Humanos, delineando quais seriam os direitos humanos básicos após o grande trauma causado pela Segunda Guerra Mundial.

Outrossim, embora a supracitada declaração estabelecesse, no seu artigo 14, que “toda pessoa em caso de perseguição, tem o direito de buscar asilo e de desfrutá-lo em outro país”, a mesma não possuía um valor obrigatório, ou seja, o valor jurídico da Declaração não era o mesmo de um Tratado Internacional, pois ela foi adotada pela Assembleia das Nações Unidas como uma resolução, não possuindo força de lei, mas apenas um poder jurídico vinculante, um caráter recomendatório. Para suprir essa lacuna da Declaração de 1948 que veio a Convenção de 1951, a qual estabelece aos seus signatários a obrigação de proteger as pessoas que se encontram em situação de refúgio.

Diante de todo o exposto, torna-se clara a conexão entre o regime internacional dos refugiados com o regime de direitos humanos, uma vez que os indivíduos entram na condição de refúgio em virtude de ter seus direitos humanos ameaçados. Outrossim, torna-se claro que o regime internacional dos refugiados surge devido a necessidade de se institucionalizar a proteção as pessoas que se veem perseguidas em seu país de origem (SOARES, 2012).

2.2 OS INSTITUTOS DO ASILO E DO REFÚGIO: PONTOS DE CONVERGÊNCIA E DIVERGÊNCIA

Um importante ponto que merece ser ressaltado dentro dessa seara é a distinção entre os institutos do asilo e do refúgio, visto que um dos objetivos desse trabalho é analisar a atuação do Estado brasileiro na questão dos refugiados e o mesmo faz distinção entre as práticas de asilo e refúgio. Logo, esse tópico buscará esclarecer as diferenças entre esses institutos, evitando possíveis confusões acerca dos mesmos, a fim de promover uma melhor compreensão sobre a própria questão dos refugiados.

O asilo e o refúgio são bastante semelhantes, uma vez que ambos buscam oferecer proteção as pessoas que se veem perseguidas no seu país natal. Eles não se submetem à reciprocidade, excluem a possibilidade de extradição, independem da nacionalidade do indivíduo, bem como são pautados na cooperação e solidariedade internacional (SOARES, 2012).

Nos dois institutos é assegurado ao indivíduo todos os direitos de um estrangeiro que reside no país, isto é, o asilado ou refugiado receberá documentos como carteira de trabalho e carteira de identidade, cabendo ao Estado a promoção de políticas necessárias para a sua integração local. Outrossim, o direito de asilo é compreendido “como um gênero do qual o refúgio é uma espécie” (SOARES, 2012, p.37). Nas palavras de Soares (2012):

Há, portanto, um direito de asilo *latu sensu*, sob o qual estão abrangidos o “asilo *stricto sensu*” (asilo diplomático e asilo territorial) e o “refúgio”. Essa inclusão do refúgio como uma espécie do direito de asilo *latu sensu* deve-se ao fato de que o asilo *stricto sensu* e o refúgio são institutos que se complementam na busca de um mesmo objetivo que é a proteção do ser humano vítima de uma perseguição (SOARES, 2012, p. 37)

Dada toda essa semelhança entre os institutos, é imprescindível que façamos a distinção entre a concessão de asilo e de refúgio. Em primeiro lugar, se faz necessário uma explicação sobre o asilo *latu sensu*, este encontra fundamento na Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, que estabelece no seu artigo 14, parágrafo 1º que “toda pessoa tem o direito de procurar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição que

não seja motivada por delitos de direito comum, e de acordo com a legislação de cada país e com as convenções internacionais" (ONU, 1948).

Desse modo, várias modalidades de proteção aos indivíduos que sofrem perseguição, inclusive o asilo *stricto sensu* – o qual inclui o asilo diplomático e territorial - e o refúgio, têm como embasamento jurídico o exposto pelo parágrafo 1º do artigo 14 da Declaração Universal dos Direitos do Homem. É por isso que alguns autores afirmam que tanto o refúgio, quanto o asilo diplomático e territorial – asilo *stricto sensu* – fazem parte ou são modalidades do asilo lato sensu (JUBILUT, 2007; SOARES, 2012).

No que diz respeito ao asilo *stricto sensu*, Jubilut (2007) traz a seguinte definição a seu respeito:

Por esse instituto jurídico um Estado tem o poder discricionário de conceder proteção a qualquer pessoa que se encontre sob sua jurisdição. É o que modernamente denomina-se asilo político, uma vez que é concedido a indivíduos perseguidos por razões políticas, e se subdivide em dois tipos: (1) asilo territorial – verificado quando o solicitante se encontra fisicamente no âmbito territorial do Estado ao qual solicita proteção; e (2) asilo diplomático – o asilo concedido em extensões do território do Estado solicitado como, por exemplo, em embaixadas, ou em navios, ou aviões da bandeira do Estado (JUBILUT, 2007, p. 38)

Dessa forma, o asilo *stricto sensu* trata-se de uma decisão política, um ato soberano do Estado, não estando submetido a nenhum tratado internacional e, portanto, não sendo obrigado a ser concedido. Enquanto que o refúgio, por sua vez, quando presentes os critérios estabelecidos na Convenção de 1951, que caracterizam a pessoa como refugiado, o Estado signatário tem a obrigação de auxiliar na proteção desse indivíduo. No caso de descumprimento com as normas convencionadas, os Estados respondem perante os órgãos internacionais, o que afeta consideravelmente a imagem e credibilidade dos mesmos perante o sistema internacional (JUBILUT, 2007).

Também convém salientar que, diferentemente do refúgio, o asilo diplomático ou extraterritorial pode ser solicitado ainda dentro do seu país de origem - sendo concedido nas embaixadas - na medida em que o refúgio tem como requisito para sua concessão o fato do sujeito ter ultrapassado as fronteiras do seu país. Outra diferença entre o asilo *stricto sensu* e o refúgio é que no asilo a perseguição é individual, enquanto que no refúgio lidamos com

perseguição generalizada, bastando o fundado temor de perseguição (SOARES, 2012).

Ademais, a decisão de concessão de asilo é um ato de natureza constitutiva, ao passo que o reconhecimento do status de refugiado é um ato de natureza declaratória, pois o indivíduo já é refugiado mesmo antes de obter a proteção, o Estado apenas vai certificar que aquele indivíduo se enquadra nos critérios da Convenção de 1951 (JUBILUT, 2007).

Cumprir notar que a maioria dos Estados não fazem uma distinção entre asilo e refúgio – especialmente os de cultura anglo-saxã - pois eles não possuem normas próprias para regulamentar o asilo *stricto sensu* (JUBILUT, 2007; SOARES, 2012, DEL'OLMO, 2014). Logo, quando eles falam de asilo, eles estão se referindo ao asilo em sentido amplo (asilo *latu sensu*), sendo comum eles se utilizarem do termo “solicitante de asilo” para tratar de refugiados

No mesmo sentido reitera Del'Olmo, ao afirmar que:

No Direito Internacional, a proteção internacional a indivíduos ou grupo de pessoas está abarcada nos institutos do asilo e do refúgio, frequentemente vistos como sinônimos. [...]. Em que pese as diferenças entre o asilo e o refúgio, o entendimento majoritário da doutrina internacional (exceto na América Latina) é de considera-los como sinônimos (DEL'OLMO, 2014, p.154 e 159)

Contudo, no caso dos países latino-americanos - como o Brasil que é objeto de estudo da presente pesquisa - é necessário ter em mente os pontos de divergência apontados acima, pois na região há uma regulamentação jurídica específica²² para tratar sobre o instituto jurídico do asilo - asilo *stricto sensu* (BARRETO, 2010).

Foi na América Latina que o asilo político se consolidou. Isto se deu em razão do próprio contexto regional que foi marcado por instabilidades políticas, repetidas revoluções, fragilidade institucional, golpes de Estado, e perseguições aos dissidentes políticos. Nessa conjuntura, há uma maior

²² Barreto (2010) aponta como marco inicial da positivação do asilo político na América Latina o Tratado de Direito Penal Internacional de Montevideu, em 1889, que dedicou os artigos 15 ao 18 para tratar da temática. Subsequente a ele tivemos a Convenção sobre Asilo de Havana, em 1928; as Convenções sobre Asilo Político de Montevideu, de 1933 e 1939; Artigo 27 da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, (IX Conferência Pan-Americana, 1948); Convenção sobre Asilo Diplomático de Caracas, em 1954 (X Conferência Interamericana); Artigo 22,7 da Convenção Americana de Direitos Humanos (1969).

necessidade de se proteger as pessoas perseguidas por motivos políticos. Posto isso, o instituto jurídico do asilo (*asilo stricto sensu*) é, então, um costume regional, reconhecido principalmente na América Latina (SOARES, 2012).

Em contrapartida, a figura do refúgio aparece como um instituto jurídico internacional de alcance muito mais amplo que o asilo *stricto sensu*, tendo em vista que o refúgio possui diretrizes globais, vinculando todos os países, que ratificaram a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, a concederem proteção as pessoas que se encontram na condição de refugiado. Ainda mais, o instituto do refúgio é regulado por um órgão internacional da ONU, o ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas, enquanto que o asilo não se sujeita a nenhum organismo internacional (BRASIL, 2014).

Assim sendo, com base em tudo que fora aqui exposto, percebe-se que, embora semelhantes, existem notáveis diferenças entre os institutos do refúgio e do asilo (*asilo stricto sensu*)²³. Sendo importante fazer tal distinção entre os mesmos ao se tratar da atuação do Brasil no problema dos refugiados.

2.3 A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DO REFÚGIO

O instituto do refúgio não surgiu no Direito Internacional da forma que o temos hoje. O mesmo passou por várias etapas de evolução, sofrendo modificações e se aperfeiçoando ao passar tempo, tendo em vista que com o surgimento de novas situações em que se inseriam os refugiados, o estabelecido pela Convenção de 1951 se tornou inadequado aos novos casos, pois a mesma possuía limitações temporais e espaciais.

Logo, essas falhas foram sendo corrigidas através de Protocolos e Declarações, moldando o refúgio para os cenários atuais. O presente tópico realizará uma breve análise sobre o processo de construção gradual do regime internacional dos refugiados, abordando as diversas mudanças que o mesmo passou desde o seu conceito inicial até chegar aos moldes que temos nos dias de hoje.

²³ Para melhor compreensão acerca das diferenças entre os institutos do asilo e do refúgio, ver a tabela no anexo 1.

No que diz respeito às origens do instituto do refúgio, cumpre notar que tal instrumento de proteção é tão antigo quanto a própria história da humanidade, tendo em vista que se tem relatos de que desde a Antiguidade, na Grécia Antiga, Roma, Egito e Mesopotâmia, era comum a procura de proteção em outros territórios, devido às perseguições, em especial, religiosas. Esse caráter religioso que caracterizou o instituto do refúgio nessa época, sendo o mesmo geralmente concedido em templos (BARRETO, 2010).

Com o desenvolvimento das estruturas do Estado Moderno e a intensificação das relações interestatais, no século XV, vai se disseminando nas relações internacionais a necessidade de uma maior proximidade entre os Estados, para que a cooperação entre os atores internacionais se tornasse mais fácil e efetiva. Segundo Barreto (2010), é nessa conjuntura de consolidação do sistema diplomático que a ideia de criação de embaixadas vai se expandindo, o que, por sua vez, substitui o antigo caráter religioso do refúgio por um caráter Estatal, ou seja, faz com que o refúgio se torne uma responsabilidade do Estado, fundamentado na teoria da extraterritorialidade.

Nesse contexto, caberia ao embaixador a concessão de proteção nos limites de sua embaixada ou residência. A Revolução Francesa também teve influência na questão dos refugiados, visto que com a propagação dos ideais de liberdade e de direitos individuais, a aplicação do refúgio a criminosos políticos foi se consolidando. A partir desses eventos, o refúgio vai obtendo maior importância como um dispositivo internacional que confere proteção aos indivíduos que se veem perseguidos (BARRETO, 2010).

Contudo, vale ressaltar que ainda não havia um regime Internacional dos refugiados propriamente dito, e as medidas utilizadas para tratar desse problema, até então, baseavam-se no que chamaríamos hoje de concessão de asilo. Hannah Arendt (2004) diz que:

Os países civilizados ofereciam o direito de asilo àqueles que, por motivos políticos, haviam sido perseguidos por seus governos, e essa prática, embora nunca fosse incorporada oficialmente a qualquer constituição, funcionou bem no século XIX e ainda no início do século XX. A dificuldade surgiu quando se verificou que as novas categorias de perseguidos eram demasiado numerosas para serem atendidas por uma prática oficiosa destinada a casos excepcionais. Além disso, a maioria dos refugiados sequer poderia invocar o direito de asilo, na medida em que ele implicitamente pressupunha convicções políticas e religiosas que, ilegais ou combatidas no país de origem, não o eram

no país de refúgio. Mas os novos refugiados não eram perseguidos por algo que tivesse feito ou pensado, e sim em virtude daquilo que imutavelmente eram – nascidos na raça errada (como no caso dos judeus na Alemanha), ou na classe errada (como no caso dos aristocratas na Rússia), ou convocados pelo governo errado (como no caso dos soldados do Exército Republicano espanhol) (ARENDT, 2004, p. 328).

Assim sendo, a problemática dos refugiados, até o período anterior à Primeira Guerra Mundial, não exigia uma grande mobilização internacional. Muito pelo contrário, essas pessoas eram bem recebidas pelos países, visto que havia espaço físico para sua acolhida, e ainda mais, os Estados tinham interesse em aumentar sua mão-de-obra (ANDRADE, 1996).

Rocha e Moreira (2010) também apontam que em determinados momentos históricos o acolhimento de refugiados ia ao encontro de alguns interesses dos países ocidentais, os quais se aproveitavam da mão-de-obra barata e abundante dos refugiados e ganhavam credibilidade com sua opinião pública ao se posicionarem como países receptores.

No século XX a questão dos refugiados passou a adquirir uma maior relevância, visto que com o acontecimento da Primeira Guerra Mundial surgiram os primeiros problemas de movimentos massivos de pessoas deslocadas em busca de proteção. Com a criação da Liga das Nações²⁴, em 1919, pôde-se oferecer uma proteção mais efetiva aos 1,5 milhões de refugiados e deslocados da Primeira Guerra Mundial e da Revolução Russa (SOARES, 2012).

Segundo Andrade (*apud* SOARES, 2012), a proteção conferida aos refugiados nesse período inicial se caracterizou por um caráter temporário, visto que diversos órgãos foram criados para lidar com grupos específicos de refugiados. Alguns exemplos desses casos são: a criação do Alto Comissariado para Refugiados Russos, em 1921, o qual teve sua competência ampliada para poder atender também os refugiados armênios e permaneceu

²⁴ A Liga ou Sociedade das Nações, corresponde ao primeiro mecanismo formal de concertação política dos Estados, sendo um projeto avançado e idealista para a época (ARON, 2002). Ela foi implementada após o fim da Primeira Guerra Mundial, através do Tratado de Versalhes, e tinha como objetivo resguardar à paz e a segurança internacional mediante o império da lei (respeito ao Direito Internacional). A ideia do império da lei é que os Estados se sujeitem ao Direito e não recorram à força. Portanto, a filosofia subjacente a criação da Liga era legalista e pacifista, isto é, a busca pelo fortalecimento do Direito Internacional na regulação das relações internacionais, principalmente no que se refere a manutenção da paz (ARON, 2002).

ativo até 1931; o Alto Comissariado para os Refugiados Judeus provenientes da Alemanha de 1936, que para proteger judeus provenientes da Áustria também teve sua competência alargada e finalizou suas atividades em 1938.

Conforme Jubilut (2007), a fim de promover uma centralização em um único órgão e ampliar a proteção ao grande fluxo de refugiados, foi criado em 1938 o Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados, sendo o mesmo responsável pela proteção jurídica, assistência econômica e busca por soluções permanentes. No entanto, mesmo com a criação do Alto Comissariado para Refugiados, a atuação da Liga ainda era temporária e se restringia a proteção de grupos específicos. A razão para essa falha se deve ao fato de que “naquele período os poderes das organizações internacionais encontravam limites na quase absoluta soberania estatal” (SOARES, 2012, p. 44).

Por outro lado, com a criação do Alto Comissariado da Liga ocorrem mudanças no regime internacional dos refugiados, uma vez que a qualificação do indivíduo como refugiado, que antes era fundamentada apenas em critérios coletivos (pertencimento a uma etnia, nacionalidade, ou grupo considerado como refugiado), passa também a ser feita com base em critérios individuais de perseguição²⁵. Dessa forma, para o reconhecimento individual do status de refugiado não é suficiente apenas o pertencimento a um grupo específico, mas é necessário demonstrar a perseguição individual devido a esse pertencimento (JUBILUT, 2007).

Todavia, foi durante a Segunda Guerra Mundial que o problema dos refugiados cresceu consideravelmente, adquirindo proporções jamais vistas, com o deslocamento de mais de 40 milhões de pessoas por várias partes do mundo, principalmente em razão do nazismo (BARRETO, 2010; ROCHA; MOREIRA, 2010; SOARES, 2012).

As questões de definir juridicamente a condição dos refugiados, organizar o assentamento ou repatriação e a realização de atividades de socorro e proteção, tornaram-se um grande peso para a comunidade

²⁵ Vale ressaltar que essa qualificação individual é utilizada atualmente nos casos em que não há grandes fluxos de refugiados (JUBILUT, 2007). Por exemplo, quando um indivíduo é perseguido em razão do pertencimento a determinado grupo, contudo, não há um fluxo em massa de refugiados desse grupo. Nesse caso o indivíduo deve demonstrar a perseguição individual.

internacional, em vista do grandioso número de pessoas afetadas pela guerra. Diante desse cenário, o Alto Comissariado da Liga das Nações não conseguiu cumprir seus objetivos, sendo o mesmo extinto com o término da Liga (ANDRADE, 1996).

Conforme Eric Hobsbawm (1995, p. 57), “o mundo acostumou-se à expulsão e matança compulsórias em escala astronômica, fenômenos tão conhecidos que foi preciso inventar novas palavras para: ‘sem Estado’ (‘apátrida’) ou ‘genocídio’”.

Com o grandioso número de pessoas deslocadas oriundas de conflitos na Segunda Guerra Mundial, fez-se necessária uma mobilização por parte dos atores internacionais para criação de um regime responsável pela questão dos refugiados, uma vez que o problema dos refugiados passou a ser visto como um potencial desestabilizador da ordem internacional, sendo esse um entre diversos motivos que impulsionaria os atores a engajar-se com esta causa (MOULIN, 2012).

Nesse contexto de aumento das violações de direitos humanos a questão dos refugiados torna-se pauta na agenda internacional, sendo criada em 1943 a Administração das Nações Unidas de Socorro e Reabilitação (UNRRA), uma agência internacional, de caráter temporário, que tinha como propósito repatriar as vítimas do nazi-fascismo. A UNRRA foi desativada em 1947 e teve suas funções transferidas para outras agências da ONU, a exemplo da Organização Internacional dos Refugiados (SOARES, 2012).

Nessa esteira, em 1946, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) estabelece alguns princípios relativos ao tema dos refugiados, e expõe a necessidade de criação de um órgão internacional para lidar com a proteção dos refugiados (BARRETO, 2010).

Os quatro princípios listados pela Assembleia em 1946 foram: (a) a internacionalização do tema; (b) a imprescindibilidade da criação de um órgão internacional para cuidar do assunto; (c) a impossibilidade da devolução dos refugiados aos seus países de origem enquanto presentes os motivos que os fizeram se deslocar (*non-refoulement*); e (d) o auxílio à repatriação dos refugiados quando exequível (JUBILUT, 2007).

Em razão da sua contribuição, o exposto pela AGNU em 1946 é visto como um marco no desenvolvimento do instituto do refúgio, por trazer à tona o

que podemos chamar de “embrião” do consagrado princípio do *non-refoulement*, tendo em vista que esta versava no sentido de coibir os países de obrigar o regresso dos refugiados aos seus países de origem, em casos de receio fundado (SOARES, 2012).

A fim de ajudar na repatriação dos refugiados espalhados pela Europa, um ano após o estabelecimento dos princípios pela AGNU, é criada, em 1947, a Organização Internacional dos Refugiados (OIR), que também possuía uma natureza temporária. Tendo em vista o caráter contínuo do problema dos refugiados, e dos fluxos de modo geral, um debate sobre a criação de um novo organismo ocorre na AGNU. Finalmente, em 1950, é criado pela Assembleia Geral da ONU o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), uma instituição apolítica, humanitária e de cunho social (BARRETO, 2010).

Com o objetivo de oferecer proteção aos refugiados em caráter universal, o ACNUR é instituído como um órgão subsidiário capaz de atuar de forma independente. Mesmo assim, notava-se que a segurança interna dos Estados de acolhida passou a ser ameaçada, uma vez que o número de refugiados no mundo inteiro só aumentava, ainda havia uma carência no que diz respeito a uma definição jurídica de quem eram esses indivíduos e “não existia um sistema organizado de proteção” (SOARES, 2012, p.43).

Diversos autores (ANDRADE, 1996; ROCHA; MOREIRA, 2010; SOARES, 2012) apontam que até então a proteção aos refugiados era garantida de maneira pontual, isto é, pensava-se que o problema era temporário e iria desaparecer assim que a emergência passasse. Outrossim, também criticavam que o regime internacional dos refugiados havia surgido para atender os interesses dos Estados de regular questões concernentes a migração internacional, e não para dar respostas as reais necessidades dos refugiados. Neste sentido Andrade (1996) afirma que:

Definições jurídicas particularizadas e organismos criados temporária e especificamente para determinados grupos de refugiados mostraram-se incapazes de lidar com um fenômeno que, como um todo, não fosse temporário. Esse caráter não-temporário da problemática dos refugiados é corroborado pela inserção e manutenção deste tema na “agenda internacional” desde a época da Liga das Nações. Ou seja, um mandato institucional restrito e uma definição específica a um determinado tipo de refugiado podem ser

eficientes durante um certo espaço de tempo; contudo, a dinâmica das relações internacionais contemporâneas tem provado que flexibilidade, no que respeita às soluções vislumbradas para os refugiados, faz-se sempre mister e constitui-se em penhor de sucesso em negociações tais, cujo “objeto” de transação é o homem em sua aventura vital (ANDRADE, 1996, p.183)

Portanto, havia carência de um instrumento normativo internacional que não se restringisse a situações específicas de refugiados, como os anteriormente criados, um instrumento que abarcasse uma definição clara e geral, regulando a situação dos refugiados e buscando soluções duráveis para o problema. Assim, em 1951, surge a Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados.

2.4 A CONVENÇÃO DE 1951 E O PROTOCOLO DE 1967

A Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1951, estabeleceu os direitos e deveres dos refugiados, instituiu obrigações aos Estados signatários de internalizar nos seus respectivos ordenamentos jurídicos os dispositivos de proteção aos refugiados, assim como definiu a condição de refugiado em caráter universal. A Convenção de 1951 é considerada a Carta Magna dos refugiados e, de acordo com o artigo 1º, parágrafo 1º, alínea “c” e parágrafo 2º da Convenção, o refugiado é definido como toda pessoa:

Art. 1º, parágrafo 1º - c: Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele;

Parágrafo 2º: para fins da presente Convenção, as palavras “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951” do artigo 1º, poderão ser compreendidos no sentido de acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro na Europa ou alhures (ONU, ACNUR, 1951, p. 2)

Não obstante a formalização da proteção aos refugiados pela Convenção de 1951, a mesma possuía duas falhas pois estava limitada no tempo e no espaço, visto que só se aplicava às pessoas que tivessem

adquirido a condição de refugiado devido a acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 (reserva temporal) e ao caso dos refugiados europeus (reserva espacial).

Tendo em vista que a maior parte dos refugiados, até a década de 50, era de origem europeia, é possível afirmar que a Convenção de 1951 logrou êxito como um primeiro passo em busca da solução para o problema dos refugiados. Contudo, o dispositivo deixava de lado os novos fluxos de refugiados gerados em virtude de outros acontecimentos que não a Segunda Guerra Mundial, devido a definição restritiva estabelecida pela Convenção, a exemplo dos “novos fluxos de refugiados que surgiram em decorrência dos movimentos de independência das colônias africanas e asiáticas, durante as décadas de 1960 e 1970” (SOARES, 2012, p. 48).

Dessa forma, Jubilut (2007) ressalta que foram criados dois grupos de Estados-parte na Convenção de 1951, quais sejam: aqueles que aplicariam a proteção aos refugiados de modo universal, isto é, a refugiados no mundo inteiro, e vinte e cinco países, incluindo o Brasil, que adotaram a reserva geográfica e receberiam somente refugiados europeus.

A autora também afirma que o estabelecimento dessa reserva espacial ocorreu devido à preocupação dos Estados europeus com o grande fluxo de refugiados em seus territórios. Assim sendo, os mesmos pressionaram para que houvesse uma redistribuição desses indivíduos, o que seria impossível se a Convenção também incluísse refugiados derivados de outros continentes (JUBILUT, 2007).

Outro ponto criticado da Convenção de 51 corresponde ao fato dela possuir uma posição demasiadamente eurocêntrica, em razão das próprias limitações geográficas e temporais que apresenta, bem como por levar em consideração para a obtenção da condição de refugiado apenas perseguições motivadas por “violação de direitos civis e políticos, ignorando os direitos econômicos, sociais e culturais, mais violados em países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo” (JUBILUT, 2007, p. 85).

No mesmo sentido, corrobora Silva (2013) ao afirmar que o conceito de refugiado presente na Convenção de 51 trazia consigo limitações e falhas, tendo em vista que o mesmo era restrito e se preocupou apenas com os deslocamentos forçados ocorridos na Europa. Tratava-se de uma definição

estratégica, que rejeitava uma “abordagem universalista de proteção dos refugiados [...] em favor de um mandato eurocêntrico derivado de uma concepção seletiva das responsabilidades e nível internacional” (SILVA, 2013, p. 77).

Ademais, a Convenção também é criticada por não estabelecer uma aplicação homogênea do instituto do refúgio e fortalecer a soberania Estatal, tendo em vista que, mesmo com o ACNUR divulgando diretrizes, no final cabe a cada Estado interpretar e solucionar as possíveis controvérsias que possam surgir com suas respectivas cortes nacionais. Tal fato deriva da perspectiva do Direito Internacional clássico, o qual concebe a soberania como um princípio absoluto (JUBILUT, 2007).

A fim de solucionar a questão das limitações presentes na Convenção, modernizando e ampliando os dispositivos de proteção dos refugiados para as demais situações que foram aparecendo ao longo do tempo, isto é, alargando-se a vigência temporal e a abrangência espacial das normas protetoras, surgiu o Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados. O Protocolo de 1967 acabou com as reservas geográficas e temporais da Convenção de 1951, tornando os dispositivos da mesma aplicáveis sem levar em consideração a data limite de 1 de janeiro de 1951 e a restrição ao continente europeu (SOARES, 2012).

Outrossim, devido as distintas necessidades de região para região, Silva (2013) aponta que fóruns e acordos regionais além da Convenção de 51 e do Protocolo de 67 foram sendo estimulados. Nessa esteira, respeitando os parâmetros mínimos delineados pelo regime internacional dos refugiados, algumas regiões foram construindo definições próprias e mais especializadas sobre refugiados. Duas tentativas que buscaram conferir maior amplitude aos dispositivos da Convenção de 1951, foram o da Unidade Africana e o da América Latina.

No âmbito africano, houve a adoção da Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos de 1969, em razão dos novos fluxos de refugiados que surgiram devido aos movimentos de independência das colônias africanas. E no contexto latino-americano, tal aperfeiçoamento do regime internacional para o âmbito regional se deu através da Declaração de Cartagena, em 1984. Ambos refinaram ainda mais o instituto do refúgio,

levando em consideração as circunstâncias regionais, ampliando e flexibilizando o conceito de refugiado, e garantindo um caráter mais atual ao tema (SILVA, 2013).

Quanto a Convenção Africana de 1969, esta ampliou o conceito de refugiado para além do presente na Convenção de 1951, aplicando-o também para:

Art. 1º, parágrafo 2º: qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutro lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade (OUA, 1969)

Inspirada pela Convenção Regional da África de 1969, a Declaração de Cartagena, de 1984, traz um novo alcance para o conceito de refugiados na América Latina, levando em consideração para o reconhecimento da condição de refúgio não apenas aquelas pessoas que, em razão da sua raça, naturalidade, grupo social, sexo ou opinião política, tenham temor fundado de perseguição, mas também àquelas que se veem obrigadas a fugir de seus países de origem em virtude de conflitos internos, violência generalizada, violação de direitos humanos e outras circunstâncias de grave perturbação da ordem pública (BARRETO, 2010).

A Declaração de Cartagena, de 1984, confirma a densa relação entre os direitos humanos e o direito internacional dos refugiados ao introduzir, como um critério para reconhecimento do status refugiado ao solicitante, a violação maciça de direitos humanos. Tal fato fortalece ainda mais a ligação entre os regimes internacionais de direitos humanos e de refugiados. Contudo, vale ressaltar que sob a luz da hipótese de violação maciça de direitos humanos, a concessão de refúgio se torna um ato sujeito a discricionariedade e vontade política dos Estados (SILVA, 2013).

Todavia, mesmo com todos os avanços obtidos pelo regime internacional dos refugiados através do aperfeiçoamento do instituto do refúgio, essa temática continua representando um grave problema para a comunidade internacional. Ainda mais, com o fim da Guerra Fria há uma mudança na percepção que se tem dos refugiados, uma vez que durante o cenário de

bipolarização o refúgio era concedido principalmente a anticomunistas que escapavam da União Soviética, como uma forma de benevolência, um modo de fortalecer o capitalismo. Já com a vitória do capitalismo, diversos países receptores passam a enxergar os refugiados como uma ameaça à manutenção da identidade nacional (ROCHA; MOREIRA, 2010).

Nessa esteira, com fim da bipolarização e a intensificação do processo de globalização no final do século XX, ocorre uma aceleração da migração internacional, o que, por sua vez, foi acompanhado por “políticas de entrada cada vez mais restritivas e, via de regra, de um sentimento crescente de xenofobia nos países de destino” (MOULIN, 2012, p. 24).

Além disso, o final do século XX e início do século XXI também são caracterizados pelo aumento na quantidade de imigrantes ilegais, os quais se utilizam do instituto do refúgio para regularizar a sua situação nos países em que se encontram, mesmo sem possuir os requisitos legais para serem considerados como refugiados. Dessa forma, Rocha e Moreira (2010) apontam que nos anos pós-Guerra Fria há um processo de fechamento de fronteiras tanto por países do Norte, quanto em menor medida nos países do Sul, que adotam políticas mais restritivas e critérios mais rigorosos para concessão do refúgio, em razão dos altos custos financeiros e políticos relacionados aos problemas dos refugiados.

Logo, a temática dos refugiados representa ainda hoje uma grande preocupação internacional em razão do número alarmante de pessoas que se encontram nessa condição (21,3 milhões de pessoas, conforme dados do ACNUR, 2017), bem como devido aos fatores que impulsionam os indivíduos a se refugiarem serem, sobretudo, relacionados a fortes violações de direitos humanos. Portanto, a proteção aos refugiados se configura como um desafio moral e político para os Estados, tendo em vista que eles têm que abdicar de interesses nacionais para focar em problemas que afetam todo o sistema internacional (AMSTUTZ, 2013).

2.5 A MISSÃO DO ACNUR

Segundo Moulin (2012), um dos objetivos da organização seria o de controlar, direcionar e auxiliar os fluxos de migração, minimizando os impactos

dos conflitos internacionais sobre os países vizinhos e sobre a ordem internacional como um todo. Compete ao ACNUR ações direcionadas a quaisquer pessoas que sejam consideradas refugiados conforme a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967. De acordo com as informações contidas no estatuto do ACNUR, o órgão possui dois objetivos básicos: garantir a proteção de homens, mulheres e crianças refugiados e buscar alternativas para que estes possam reconstruir suas vidas (ACNUR, 2017).

Posto isso, Rocha e Moreira (2010) apontam um fato que influenciou a missão do ACNUR, a saber: a securitização²⁶ das questões de migração no pós-Guerra Fria, principalmente após os atentados de 11 de setembro de 2001. Com tal fato o exercício das atividades do ACNUR é afetado, visto que passa a haver uma forte associação de questões migratórias com questões de segurança internacional, regional e nacional.

Soares (2012) expõe que com a securitização de temas da migração houve a ascensão políticas antiterroristas, o fechamento de fronteiras, e a adoção de medidas contra migrações em muitos dos países desenvolvidos. Nas palavras da autora: “o reflexo dessas políticas foi imediato na situação já precária dos refugiados, pois os Estados têm se mostrado cada vez mais relutantes em abrir as fronteiras a essas pessoas e a proporcionar-lhes uma efetiva proteção” (SOARES, 2012, p. 17).

Nessa esteira, Moulin (2012) afirma que uma das maiores preocupações do ACNUR, bem como do Conselho de Segurança da ONU (CSNU) em razão da securitização das questões de migração, é para com o efeito sistêmico que os conflitos internos podem ocasionar para a comunidade internacional, uma vez que em cenários de conflitos é comum a presença de fluxos intensos de refugiados e deslocados. No mesmo sentido corrobora Waeever, ao afirmar que a “segurança nacional é fundamentalmente dependente das dinâmicas internacionais (especialmente as regionais)” (WAEVER, 1998, p.41).

²⁶ A securitização corresponde ao processo de alargamento da agenda de segurança, não se restringindo apenas a questões militares, ou seja, se refere a discussão da segurança levando em conta aspectos políticos, econômicos, ecológicos e sociais, visto que o campo militar “é cada vez mais desafiado por esses novos setores” (WAEVER, 1998, p. 43, tradução livre). Dessa forma, segundo Waeever (1998), um problema de segurança seria qualquer problema que afetasse a ordem política de um Estado. Ainda mais, o autor aponta que a securitização de temas da agenda política internacional pode ser uma ferramenta, devido a prioridade que tal questão obtém ao ser rotulada como questão de segurança, isto é, tal tema ganharia mais relevância na agenda do CSNU.

Dessa forma, a atuação do ACNUR acontece em situações de crise, coordenando e visando a implantação de ações que buscam garantir os direitos e o bem-estar dos refugiados e gerem soluções duradouras. As três soluções duradouras apresentadas pelo ACNUR são: a repatriação voluntária, a integração local e o reassentamento (ACNUR, 2017).

2.5.1 REPATRIAÇÃO VOLUNTÁRIA

É a primeira estratégia utilizada pelo ACNUR e a solução de longo prazo preferida pela maioria dos refugiados, que preferem voltar para seu país de origem com condições de segurança (geralmente quando um conflito termina e o ACNUR verifica que um nível mínimo de estabilidade é restaurado, não havendo risco à vida ou liberdade do refugiado). Nos casos de confirmação da possibilidade de retorno, o ACNUR fornece transporte e auxílio para que o repatriado possa recomeçar sua vida, por meio de doações financeiras e projetos de geração de renda, entre outros (ACNUR, 2017).

Não obstante, Soares (2012) pontua que, geralmente, em razão da demora para o regresso dos refugiados ao seu país de origem, muitos conseguem obter uma integração local no país acolhedor e, assim, perdem o desejo de retornar ao seu país.

2.5.2 INTEGRAÇÃO LOCAL

Nos casos em que a repatriação voluntária não é possível, o ACNUR traz a integração local como segunda estratégia, trabalhando para que o refugiado tenha plena inserção social, econômica e cultural no país de refúgio, além de seus direitos respeitados. Um refugiado está plenamente integrado quando tem a residência permanente ou a cidadania do país acolhedor (direitos civis, culturais, sociais, políticos e econômicos), podendo acessar as políticas públicas disponíveis aos cidadãos deste país. O processo de integração local se conclui com a naturalização do refugiado no país de refúgio (ACNUR, 2017).

2.5.3 REASSENTAMENTO

A terceira solução durável oferecida pelo ACNUR é o reassentamento, implementado para aqueles que não podem voltar ao seu país de origem por temor de perseguição e nem permanecer no país de refúgio onde se encontram e primeiro solicitaram proteção. Assim, o reassentamento ocorre quando um país não consegue garantir a efetiva proteção aos refugiados, devendo aqueles que ingressarem em seu território ser reassentados.

Soares (2012) aponta que tal incapacidade de acolher os refugiados pode se dar devido a problemas de segurança, integração local, falta de proteção legal e física, por questões econômicas ou em razão da enorme quantidade de refugiados que esse país já acolhe.

Nestes casos, o ACNUR procura reassentar tais refugiados, isto é, a organização busca a ajuda de um terceiro país que esteja disposto a receber estes refugiados. Contudo, apenas uma pequena parcela dos refugiados consegue o reassentamento, principalmente porque poucos países participam dos programas de reassentamento do órgão (ACNUR, 2017).

Por fim, convém mencionar que além de atuar no âmbito da proteção aos refugiados através das três soluções duradouras explicadas acima, o ACNUR também se engaja no que diz respeito ao combate e prevenção das causas que levam ao êxodo dos refugiados. Segundo Soares (2012), o ACNUR também atua para prevenir a repetição de circunstâncias que produzem novos fluxos de refugiados, apoiando medidas domésticas e internacionais que visam reforçar a segurança dos refugiados.

2.6 A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO ACNUR

Tendo explicado a origem e evolução do regime dos refugiados, cabe neste momento tratar sobre o próprio ACNUR e o seu desenho institucional, isto é, a estrutura formal da organização, seu financiamento, seus membros, órgãos subsidiários e como se dá o processo de tomada de decisão no órgão. Embora o ACNUR tenha definido sua atuação como apolítica, social e humanitária, na prática não era isso que ocorria. Como apontam Rocha e Moreira (2010), com as diversas mudanças que foram ocorrendo ao longo da

história, assim como devido ao contexto da Guerra Fria, não foi possível separar as dimensões políticas e humanitárias.

De acordo com Moulin (2012), quando o ACNUR surgiu em 1950, o seu orçamento era de 300 mil dólares e ele possuía apenas 33 funcionários. “No fim da década de 1990, o orçamento pulou para cerca de um bilhão de dólares, uma equipe de 5.000 pessoas distribuídas em 120 países para atender cerca de 22 milhões de pessoas” (MOULIN, 2012, p. 24). Já em 2015 o orçamento do órgão chegou a 7 bilhões de dólares, tendo o ACNUR que lidar com 51 milhões de deslocados no mundo (ACNUR, 2016).

Segundo Rocha e Moreira (2010), à medida que o tempo foi passando foi havendo uma expansão do mandato e das atividades do ACNUR, que contava inicialmente, com um pequeno orçamento da Assembleia Geral da ONU, tendo as demais despesas providas por financiamentos voluntários. Nas palavras das próprias autoras: “desde o princípio de suas atividades, o ACNUR teve um financiamento insuficiente para a execução de todos os seus programas direcionados aos refugiados” (ROCHA e MOREIRA, 2010, p.18).

Em 1958 o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) estabeleceu o Comitê Executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ExCom) seguindo a resolução 1166 (XII) de 1957 da Assembleia Geral. Inicialmente, o ExCom possuía representantes de vinte e cinco Estados membros das Nações Unidas ou Estados membros de quaisquer agências especializadas, interessados na solução de problemas e conflitos no que concerne aos refugiados. Atualmente, conta com a presença de 101 membros²⁷ (ACNUR, 2017).

²⁷ Membros atuais: Afeganistão, África do Sul, Alemanha, Argélia, Argentina, Austrália, Áustria, Azerbaijão, Bangladesh, Bélgica, Benin, Bielorrússia, Brasil, Bulgária, Camarões, Canadá, Chade, Chile, China, Chipre, Colômbia, Congo, Costa do Marfim, Costa Rica, Croácia, Dinamarca, Djibouti, Egito, Equador, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos da América, Estônia, Etiópia, Federação Russa, Fiji, Filipinas, Finlândia, França, Gana, Geórgia, Grécia, Guiné, Hungria, Iêmen, Índia, Iran (República Islâmica de), Irlanda, Israel, Itália, Japão, Jordânia, Lesoto, Letônia, Líbano, Lituânia, Luxemburgo, Macedônia (ex-República Iugoslava de), Madagascar, Marrocos, México, Moçambique, Montenegro, Namíbia, Nicarágua, Nigéria, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Paquistão, Paraguai, Peru, Polônia, Portugal, Quênia, Reino Unido, República Checa, República da Coreia, República da Moldávia, República Democrática do Congo, República Unida de Tanzânia, Romênia, Ruanda, Santa Sé, Senegal, Sérvia, Somália, Sudão, Suécia, Suíça, Tailândia, Togo, Tunísia, Turcomenistão, Turquia, Uganda, Uruguai, Venezuela (República Bolivariana de), Zâmbia (ACNUR, 2017, tradução livre).

O ECOSOC é responsável por eleger tais membros e garantir a maior pluralidade geográfica possível para um mandato com uma duração, originalmente, de 3 anos. O ExCom entrou em funcionamento em 1º de janeiro de 1959, com as seguintes funções estabelecidas na Assembleia Geral: “assessorar o Alto Comissariado no exercício de suas funções de acordo com o Estatuto da agência”, e “revisar anualmente o uso dos fundos à disposição do Alto Comissariado e dos programas propostos ou que já estão em execução” (ACNUR, 2017).

O ExCom é composto por quatro titulares de cargos, a saber, o presidente, dois vice-presidentes e um relator. Quanto à mesa diretora do ExCom, esta é eleita no final da sessão plenária anual, tradicionalmente em outubro, sendo a eleição realizada em anos alternados por representantes dos Estados doadores e não doadores (ACNUR, 2017).

Além do ExCom, o ACNUR também conta com um Alto Comissário, que seria o representante do órgão, o responsável por dirigir uma das maiores agências humanitárias do mundo. O Alto Comissário é indicado pela Assembleia Geral da ONU (AGNU), possui um mandato de cinco anos, o qual pode ser prorrogado, e trabalha vinculado diretamente ao Secretário Geral da ONU. Ele “supervisiona e coordena a ação internacional em favor da proteção dos refugiados no mundo e de busca de soluções aos problemas dos refugiados” (ACNUR, 2017). O atual Alto Comissário oficial do ACNUR é o italiano Filippo Grandi, que foi eleito em janeiro de 2016.

Devido à própria evolução institucional do órgão e da ONU, algumas mudanças foram instauradas ao longo dos anos, tais quais: a ampliação da duração do mandato do órgão, passando de 3 anos para até o final da resolução da questão dos refugiados, conforme foi afirmado em 2003 na Assembleia Geral; a ampliação do orçamento e do número de funcionários, a agência possui aproximadamente 9.700 funcionários em 130 países, ela também conta com mais de 450 escritórios; e a concessão de status de membro observador para membros do sistema ONU, organizações não governamentais e intergovernamentais, sendo possível, para tais, assistirem as sessões e fazerem pronunciamentos nas sessões do Comitê Executivo, desde que autorizado pelo Alto Comissário (ACNUR, 2013, 2016).

Tais sessões, ocorrem anualmente em Genebra, na Suíça - sede oficial do ExCom - para a revisão do programa de ações instituído e do orçamento anual para os temas em questão, decididos pelos membros do Comitê Executivo em parceria com o Alto Comissário. Além disso, as sessões também tratam da adoção de conclusões em temas de proteção apresentados pelo ACNUR e de decisões com relação ao uso de fundos e programas. O relatório proveniente destas sessões é enviado ao Terceiro Comitê da AGNU, onde a adoção dos textos e a votação é realizada por consenso, visando manter o caráter apolítico e humanitário das ações do ACNUR (ACNUR, 2017).

O ExCom também conta com um órgão subsidiário, o Comitê Permanente, o qual se reúne várias vezes durante o ano para discutir temas específicos e o programa fixado pelo ExCom em reuniões informais. O Comitê Permanente foi criado em 1995 e substituiu os subcomitês de Proteção Internacional e de Assuntos Administrativos e Financeiros. A fim de ampliar a agenda e a implantação de medidas eficazes na resolução de questões ligadas aos refugiados, o ExCom recebe consultas informais ao longo do ano. Estas consultas se referem a assuntos que demandam análises minuciosas e não podem ser levadas diretamente para as sessões plenárias, sendo transmitidas ao Comitê Permanente ou ao ExCom (ACNUR, 2017).

Por fim, vale ressaltar um antigo problema institucional do ACNUR que se fez presente desde a sua criação, sendo acentuado pela ampliação de suas atividades, a saber, o financiamento. Embora o ACNUR seja visto como um forte ator político, é preciso levar em consideração que o mesmo necessita de doações para efetuar suas atividades, sendo moldado pelos interesses e pelas demandas que os países desenvolvidos levam a organização (ROCHA; MOREIRA, 2010).

Nas palavras de Rocha e Moreira (2010, p. 23): “a instituição tornou-se dependente da boa vontade dos países desenvolvidos para garantir seu financiamento”. Ainda mais, existem limitações políticas no uso dos recursos, uma vez que os doadores impõem condições no direcionamento dos programas. Essa seria uma forma dos Estados levarem seus inputs a organização, o que por sua vez evidencia que, mesmo tendo se definido inicialmente como uma organização apolítica, na prática a dimensão humanitária é fortemente afetada pela política.

CAPÍTULO 3 - O COMPLIANCE NA QUESTÃO DOS REFUGIADOS: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A ATUAÇÃO BRASILEIRA

A questão dos refugiados tem adquirido, atualmente, uma importância estratégica internacional. Em páginas de jornais e revistas ao redor do mundo são facilmente encontradas imagens de imigrantes forçados que estão sob amparo do ACNUR. Fotos com campos de refugiados superlotados e pessoas vivendo em acampamentos provisórios tornaram-se comuns. A grande maioria desses indivíduos vem de países pobres e a possibilidade de um retorno seguro aos seus lares parece algo improvável e distante (VERWEY, et al., 2000).

Não obstante o tema dos refugiados ser um fenômeno da ordem internacional, o órgão internacional responsável por tratar da questão - ACNUR - não possui território próprio para abrigar os refugiados. Sendo assim, a responsabilidade de proteção dos refugiados é transferida para os membros da comunidade internacional, visto que é no contexto doméstico dos países que a proteção é realmente assegurada (JUBILUT, 2007; SOARES, 2012; AMSTUTZ, 2013).

Neste sentido, as ações do ACNUR estão diretamente ligadas aos Estados, sendo estes os principais atores encarregados por promover e garantir a eficácia nas medidas implementadas no tratamento dos refugiados. As ações da agência seriam de natureza complementar, pois são os Estados que detêm a responsabilidade primária de criar normas concernentes aos refugiados, bem como a responsabilidade de assegurar que as mesmas sejam colocadas em prática no nível nacional (LEWIS, 2010).

Com base na classificação dos regimes internacionais apresentada no primeiro capítulo, isto é, a que divide os regimes de acordo com o grau de legalização, é possível afirmar que o regime de refugiados se encontraria como um regime de “soft legalization”, uma vez que ele possui apenas uma dimensão da legalização elevada, a precisão. A dimensão da delegação e da obrigação não são altas. A obrigação é baixa pois o ACNUR não é dotado de dentes institucionais para fazer valer seu interesse sobre os Estados, e a delegação também é baixa, uma vez que não há um ator terceiro capaz de resolver as disputas entre os Estados atuantes no regime (LEWIS, 2010).

Assim, embora as normas do regime sejam claras ao criar a obrigação de assegurar a proteção dos refugiados para os Estados que ratificarem a Convenção de 51 e o Protocolo de 67, muitas vezes os Estados se utilizam de brechas²⁸ – se valem do princípio da soberania, de questões financeiras e econômicas, bem como questões políticas - para se escusar e não pôr em prática o compromisso assumido perante a comunidade internacional (ROCHA; MOREIRA, 2010).

No que diz respeito ao *compliance* dos Estados para com as normas do regime internacional dos refugiados, o ACNUR trabalha a fim de promover a ratificação da Convenção de 51 e do Protocolo de 67 por todos os Estados membros da ONU, pois considera tais tratados internacionais como essenciais para proteção aos refugiados, bem como para a minimização das ambiguidades produzidas na implantação de ações eficazes. Entretanto, o ACNUR não dispõe de mecanismos que constringam os Estados a ratificar tais tratados, por isso nem todos os países são atuantes no regime, contando o ACNUR, em julho de 2011, com 148 países (três quartos das nações do mundo) signatários de ambos os documentos (ACNUR, 2011).

Embora o ACNUR não possua fortes “dentes institucionais”, isto é, mecanismos de *enforcement* consolidados, meios para fazer valer suas normas e garantir o *compliance*, Lewis (2010) afirma que há um processo para tornar a Convenção de 1951 em tratado de aplicação internacional. No entanto, enquanto isso não ocorre, existem dois mecanismos de promoção de *enforcement* para Estados que violam a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967.

O primeiro corresponde a solicitação de um parecer consultivo pelo ACNUR a Corte Internacional de Justiça (CIJ)²⁹, na interpretação das normais de proteção ao refugiado e aplicação a determinado caso. A agência nunca

²⁸ Brechas decorrentes da ausência de um legislativo internacional, como afirma Souza (1999). Segundo este autor, como inexistente um poder legislativo internacional, “o papel de legislador cabe àqueles a quem as normas se destinam, ou seja, aos próprios Estados” (SOUZA, 1999, p. 219). Logo, muitas vezes, os Estados elaboram tratados que não os comprometam demasiadamente, ou que vão de encontro a seus interesses.

²⁹ A Corte Internacional de Justiça (CIJ) é “um dos seis principais órgãos das Nações Unidas, criada justamente para resolver disputas entre Estados”, possuindo jurisdição contenciosa, bem como jurisdição consultiva, para os casos em que a AGNU, o CSNU ou outros órgãos demandam um parecer consultivo da Corte (SOUZA, 1999, p. 219). As decisões da CIJ são obrigatórias, cabendo ao CSNU atuar como “*reenforcer*” em caso de descumprimento.

levou a cabo esta medida. Além disso, conforme o artigo 38 da Convenção de 1951, também existe a possibilidade dos próprios Estados levarem a CIJ uma disputa referente à interpretação ou aplicação da mesma. Este mecanismo também nunca foi utilizado (LEWIS, 2010).

Dito isto, o exercício do compromisso de um Estado para com a proteção internacional dos refugiados ocorre em três âmbitos distintos, a saber: 1) com a ratificação dos dispositivos internacionais relacionados aos refugiados (Convenção de 1951 e Protocolo de 1967); 2) com a elaboração em seu ordenamento jurídico interno de todos os aspectos relativos à proteção internacional dos refugiados; 3) e com o emprego de uma ampla política de proteção a refugiados de distintas partes do mundo (BARRETO, 2010).

Nessa esteira, é indispensável a incorporação da temática dos refugiados na legislação doméstica de cada Estado, visto que, em razão da ONU não ter um território fixo para abrigar os refugiados, é no âmbito estatal que essa proteção é assegurada concretamente. Outrossim, a incorporação também permite que as regras internacionais se adaptem à realidade de cada Estado. O que garante, por sua vez, uma proteção mais efetiva aos refugiados (SOARES, 2012).

Todavia, a Convenção de 1951 não chega a elencar um procedimento específico de como se deve ocorrer essa incorporação do estatuto do refugiado ao direito doméstico dos países, deixando a critério de cada Estado signatário o estabelecimento de tal procedimento. O Brasil é um dos países que, além de ratificar a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, adotou uma lei específica para tratar da questão, a saber: a lei 9.484/97 (LEWIS, 2010; SOARES, 2012).

O Estado brasileiro possui uma tradição na concessão de assistência e abrigo a pessoas perseguidas, bem como é visto como um receptor de imigrantes. Ao longo dos anos o país recebeu diversos imigrantes japoneses, italianos, africanos, sírio-libaneses, entre outros. Além disso, o Brasil não se manteve indiferente para com as vítimas de deslocamentos internacionais forçados, participando ativamente da construção do regime internacional dos refugiados. (DIAS; et al., 2011; ACNUR, 2014).

Desse modo, o Brasil é considerado um país que vem construindo uma relevante política de Estado acerca do tema, isto é, uma política estável,

“apoiada em uma noção de consenso, apresentando, assim, uma continuidade em sua orientação” (DIAS; et al., 2011, p. 27)³⁰.

Contudo, vale ressaltar que:

Apesar de o Brasil ser internacionalmente reconhecido como um país acolhedor, os refugiados podem encontrar alguma dificuldade para se integrar à sociedade brasileira. Geralmente, os obstáculos iniciais estão relacionados ao idioma português e às questões culturais. Problemas comuns aos brasileiros também são enfrentados pelos refugiados, como dificuldades no mercado de trabalho e acesso à educação superior ou aos serviços públicos de saúde e moradia (ACNUR, 2014, p. 16).

A fim de compreender melhor como se dá a atuação do Brasil no regime dos refugiados, quais as medidas que o país implementa, que políticas ele adota, bem como para trazer o tema mais para o campo da prática, o presente capítulo se propõe a analisar a aplicação dos dispositivos do regime internacional dos refugiados pelo Estado brasileiro. Para tanto, será feito um estudo de caso, no qual buscar-se-á examinar o *compliance* do Brasil para com as normas do regime internacional dos refugiados.

3.1 PANORAMA HISTÓRICO DA ATUAÇÃO BRASILEIRA

Segundo o próprio ACNUR (2014), o Brasil sempre teve, a nível regional, um papel pioneiro e de liderança na proteção internacional de refugiados. Ele foi o primeiro país do Cone Sul - Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai - a ratificar a Convenção de 1951, que o fez em 1961, muito embora apenas nos anos 70 o ACNUR tenha estabelecido sua presença na América Latina (BARRETO, 2010; DIAS; et al., 2011; SOARES, 2012).

Como observa Liliana Lyra Jubilut (2007):

O Brasil está comprometido com a normativa de proteção dos refugiados desde os primórdios da fase de universalização deste

³⁰ Nas palavras dos autores: “políticas de governo, por outro lado, referem-se a um produto do jogo político à época, variando ao longo de diferentes governos e, portanto, sujeitas a maiores alterações” (DIAS; et al., 2011, p. 27). Ao analisar se a política brasileira para refugiados se constitui como uma política de Estado ou de governo, Dias et al. (2011) concluem que o país tem apresentado a primeira. Embora em alguns períodos a proteção e abrigo oferecida aos refugiados tenha sido menor que em outros, o Brasil sempre buscou adotar uma posição e medidas em prol dessas pessoas. Ao ponto que o país é reconhecido na comunidade internacional como, tradicionalmente, receptivo à chegada de refugiados.

instituto, no início da década de 50 do século XX, uma vez que ratificou e recepcionou tanto a Convenção de 51 quanto o Protocolo de 67 além de fazer parte do Conselho Executivo do ACNUR desde 1958 (JUBILUT, 2007, p. 171).

Neste sentido, o Brasil tem participação na questão dos refugiados desde a origem das tentativas de equacionar a mesma, sobretudo ao ratificar os tratados internacionais sobre esse tema. Contudo, com a chegada dos militares ao poder em 1964, há uma decaída na postura proeminente do Brasil nessa temática. Anteriormente ao golpe militar de 1964, o Estado brasileiro estava mais presente no debate e construção do regime internacional dos refugiados, participando intensamente do desenvolvimento do instituto do refúgio e dos mecanismos para proteção desses indivíduos. Uma prova disso é o fato de que, apenas em 1954, o país havia recebido 40 mil refugiados europeus (DIAS; et al., 2011).

Já durante os governos militares, ao invés de manter a imagem de um país receptor de refugiados, o Brasil torna-se um emissor dessa categoria de imigrantes. Tal fato decorre, principalmente, da conjuntura política repressiva nacional. Os militares enxergavam os estrangeiros como uma ameaça à segurança nacional, tornando a conduta brasileira “resistente e reativa”. Marcada pelo autoritarismo, a ditadura militar no Brasil coloca em prática a reserva geográfica da Convenção de 1951, deixando de receber refugiados de outros governos militares latino-americanos (DIAS; et al., 2011).

Com a instauração do regime militar foram expulsos do Brasil, em apenas meia década, mais de mil chilenos, uruguaios e argentinos. Em razão dessa postura reacionária e defensiva, o país recebeu múltiplas críticas em fóruns internacionais sobre refugiados, “inclusive da Igreja Católica de Roma, da Corte Interamericana de Direitos Humanos da OEA, da Anistia Internacional e do governo dos EUA, sob a administração de James Carter, que elegera os direitos humanos como plataforma de política externa” (SILVA; RODRIGUES, 2012, p. 138).

Durante esse período, o Brasil que antes era um país de destino para os refugiados, passa a ser um país de trânsito. Os refugiados latino-americanos, que fugiam de seus países – muitas vezes em razão de regimes ditatoriais - e chegavam em solo brasileiro, obtinham apenas um visto de turista válido por

noventa dias. Eles permaneciam em nosso território no ínterim em que aguardavam serem reassentados para outros países³¹ (DIAS; et al., 2011).

Uma média de 20 mil refugiados da América do Sul foram reassentados no Canadá, em países da Europa e da Oceania. Embora o Brasil tenha adotado uma definição mais restrita do conceito de refugiado, mesmo no período dos governos militares o país ainda sustentou uma política em defesa dos mesmos. Isso se deve ao fato do país utilizar da cláusula de reserva geográfica, que admite como refugiados apenas aqueles de origem europeia (JUBILUT; APOLINÁRIO, 2008).

Os imigrantes forçados que chegavam no território brasileiro não eram, a luz da legislação nacional da época, reconhecidos como refugiados. Ademais, Dias et al. (2011) apontam que as atividades brasileiras para com os refugiados não cessaram, pelo contrário, houve um fortalecimento e maior empenho por parte de setores da sociedade civil que buscavam atuar nessa área. É nesse contexto que entidades ligadas à Igreja Católica obtêm destaque, a exemplo da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (CARJ) e a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP).

Conforme Barreto (2010, p. 18), “foi a Cáritas quem ensinou o governo brasileiro a trabalhar com esse tema e é uma das grandes responsáveis pela boa política que o Brasil tem hoje de recepção e assistência a refugiados”. A Cáritas brasileira foi criada pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), em 1956. A mesma está vinculada à Cáritas Internationalis, uma entidade não-governamental ligada à Igreja Católica com atuação mundial, que trabalha na promoção dos direitos humanos, visando atender às necessidades essenciais da população. A Cáritas surgiu no contexto de ajuda às vítimas da II Guerra Mundial, desenvolvendo seu trabalho junto a ONU desde 1967 e fazendo parte do Conselho Econômico e Social. A sua estrutura é internacional, se subdividindo nos continentes, e, por conseguinte, nas nações (JUBILUT, 2007; DIAS; et al., 2011).

³¹ Tal medida foi resultado de um acordo firmado entre o ACNUR e o Estado brasileiro, a fim de oferecer alguma assistência a esses imigrantes forçados (DIAS; et al., 2011). Portanto, pode-se afirmar que durante a ditadura militar o Brasil era apenas um país de trânsito, pois admitia que os refugiados permanecessem em seu território apenas por um breve período de tempo, “enquanto eram providenciados os trâmites para o seu acolhimento em outro país” (BARRETO, 2010, p. 29).

Vale ressaltar que a Cáritas não atua apenas na temática dos refugiados, mas no aspecto dos direitos humanos como um todo³², lutando em defesa destes, na busca de atender as maiores necessidades das pessoas em mais de 200 países. As Cáritas em conjunto com outros órgãos internos, como a Comissão Pontifícia Justiça e Paz, se esforçaram para assegurar a proteção dos refugiados nessa época. No entanto, como o governo brasileiro não reconhecia essas pessoas como refugiados, o ACNUR procurava um terceiro país para reassentá-los enquanto essas entidades recebiam os refugiados (DIAS; et al., 2011; SOARES, 2012).

As autoras afirmam que:

Dessa forma, observou-se no período em evidência uma ampliação da atuação de segmentos da sociedade civil, bem como do ACNUR, que passaram a exercer um papel basal na proteção ao refugiado – mesmo aquele que não possuía tal status segundo a definição aceita pelo país. Assim, mesmo em tal período considerado nebuloso na história da política brasileira de proteção aos refugiados manteve-se certa coerência, possibilitada a partir da restrição proporcionada pela conceituação utilizada, cuja modificação ocorrerá tão-somente após a redemocratização do país (DIAS; et al., 2011, p. 30).

Em 1977, o Brasil celebra um acordo firmando a implantação de um escritório ad hoc do ACNUR no Rio de Janeiro, em virtude dos diversos golpes militares que estavam ocorrendo na América Latina e o consequente surgimento de inúmeros refugiados (VERWEY, et al., 2000; JUBILUT, 2007; SOARES, 2012). Nessa época, as atividades do escritório do ACNUR se limitavam basicamente ao reassentamento dos refugiados que se encontravam no território brasileiro (BARRETO, 2010).

Outro problema durante o regime militar foi o não reconhecimento do mandato do ACNUR como órgão de uma organização internacional pelo Brasil. Isso fez com que a atuação da agência da ONU no país fosse tida praticamente como “clandestina”. Diante das limitações sobre a competência do escritório do ACNUR de proteger de forma legítima os refugiados, esta tarefa só era exercida de forma satisfatória através da ajuda dos órgãos

³² A Cáritas visa ajudar as populações vulneráveis e marginalizadas, atuando em diversas áreas, como a segurança alimentar, o desenvolvimento sustentável solidário, entre outras (JUBILUT, 2007; BARRETO, 2010; DIAS; et al., 2011).

internos, mencionados anteriormente, que lutavam pela proteção dos refugiados e dos direitos humanos como um todo (SOARES, 2012).

Através da ajuda da CARJ, da CASP e da Comissão Pontifícia Justiça e Paz, entre 1975 e 1986, o ACNUR conseguiu que 150 refugiados vietnamitas, alguns refugiados cubanos e 50 iranianos fossem recebidos pelo Estado brasileiro, não na condição de refugiado, visto que o Brasil ainda possuía a ressalva da reserva geográfica, mas como estrangeiros residentes (BARRETO, 2010).

As décadas de 80 e de 90 representam um marco significativo na evolução da proteção nacional aos refugiados, caracterizadas pela: redemocratização do país; promulgação da Constituição de 1988; reconhecimento do ACNUR como órgão de uma organização internacional, o qual transferiu o escritório do Rio de Janeiro para Brasília³³; e o mais importante, a revogação da cláusula de reserva geográfica em 1989, por meio do Decreto nº 98.602, permitindo que o Brasil recebesse refugiados independentemente de seu país de origem³⁴ (SOARES, 2012).

Segundo Dias et al. (2011):

O curto período que marca a transição política brasileira dos governos de presidentes militares para o novo período democrático é marcado por importantes progressos na política brasileira para os refugiados, em especial a Declaração de Cartagena sobre Refugiados, resultado do encontro de representantes e especialistas de dez países latino-americanos. Além de poder ser considerado o momento da 'retomada do compromisso', em contraste com a postura reativa dos anos 1970, o momento da redemocratização estabeleceu as bases para a consolidação de uma política brasileira que incorporaria o 'espírito de Cartagena' ao ordenamento jurídico pátrio (DIAS; et al., 2011, p. 30).

A Declaração de Cartagena é fulcral na questão dos refugiados, visto que além de estender o conceito de refugiado, na América Latina, ao incluir como causa a “violação maciça de direitos humanos”, ela faz uma conexão entre as três correntes de proteção internacional da pessoa humana, a saber, direitos humanos, direito humanitário e direito dos refugiados. Devido a sua

³³ Sobre a transferência do escritório do ACNUR, Verwey et al. (2000) afirmam que: “o ACNUR, em 1989, transferiu sua missão para Brasília, no coração do processo decisório nacional, com a finalidade de acompanhar melhor as políticas brasileiras na matéria e as respostas do governo e da sociedade civil” (VERWEY, et al., 2000, p.183).

³⁴ De acordo com Dias et al. (2011, p. 31), “esse fato possibilitou a entrada de um grande fluxo de refugiados africanos a partir de 1992, formado principalmente por angolanos e liberianos”.

importância, a Organização dos Estados Americanos (OEA) chegou até a recomendar a adoção da Declaração para os Estados. O Brasil passou a incorporá-la no seu ordenamento jurídico a partir da promulgação de Constituição Federal de 1988 (DIAS; et al., 2011).

Nos anos 80, o Brasil recebeu milhares de refugiados angolanos, os quais fugiam da guerra civil no seu país e buscaram abrigo no Brasil. Em 1991, o Ministério da Justiça elabora a Portaria Interministerial nº 394, que estabelece parâmetros para o procedimento de solicitação e concessão de refúgio. Já em 1992, o Brasil oferece proteção a 120 refugiados angolanos, bem como a refugiados da Libéria, da ex-Iugoslávia e da República Democrática do Congo, fazendo uso pela primeira vez da definição ampliada de refugiado, disposta na Declaração de Cartagena de 1984 (JUBILUT, 2007).

3.2 A LEI NACIONAL 9.474/97 E SUAS CONTRIBUIÇÕES

Apesar de todos os avanços obtidos no ordenamento jurídico nacional após o fim do regime militar – como a revogação da cláusula de reserva geográfica, o reconhecimento do ACNUR como agência de uma organização internacional e a promulgação da Constituição Federal de 1988 - o papel do governo brasileiro para com a proteção aos refugiados ainda se limitava à liberação de documentos, sendo o apoio oferecido considerado insuficiente, visto que a partir da liberação dos documentos “os refugiados tinham que caminhar com suas próprias pernas” (BARRETO, 2010, p. 18).

Neste sentido, Luiz Paulo Teles Barreto (2010) diz que:

Era preciso efetivamente internalizar o mecanismo da Convenção de 1951, com uma lei específica que definisse o conceito de refugiado no Brasil, criasse um órgão nacional para tratar desse tema e, a partir daí, relatasse quais eram os direitos do refugiado e a forma de processo para o reconhecimento, a perda e a manutenção da condição de refugiado no Brasil (BARRETO, 2010, p. 19).

É nesse contexto, da década de 90, que acontecem dois relevantes fatos para a proteção dos refugiados no Brasil. O primeiro foi a Declaração de San José sobre refugiados e pessoas deslocadas, em 1994. O segundo corresponde a promulgação da lei brasileira sobre o refúgio - lei nº 9.474, de 22

de julho de 1997 - a qual internalizou os princípios gerais e os mecanismos de proteção aos refugiados delineados pela Convenção de 51, o Protocolo de 67, bem como pela Declaração de Cartagena (DIAS; et al., 2011; SOARES, 2012; VERWEY, et al., 2000).

No que diz respeito a Declaração de San José, esta é adotada no Colóquio Internacional em Comemoração aos 10 anos de aniversário da Declaração de Cartagena. Segundo Cunha (2007):

A Declaração de San José atualiza, reitera e amplia o âmbito de aplicação da Declaração de Cartagena, ao enfatizar a importância dos direitos humanos dos refugiados e das pessoas deslocadas internamente na América Latina e no Caribe, incluindo os movimentos migratórios forçados, provocados por causas distintas das previstas na Declaração de Cartagena (CUNHA, 2007, p.13).

Outrossim, a Declaração de São José inova ao abordar o enfoque de gênero, os direitos das populações indígenas, das crianças, bem como das pessoas que emigram por questões econômicas, ressaltando que elas são, primeiramente, titulares de direitos humanos que devem ser respeitados em todo momento, circunstância e lugar (CUNHA, 2007; DIAS; et al., 2011).

Em relação a lei federal 9.474/97, esta foi elaborada pelos representantes do governo brasileiro em parceria com o ACNUR e a sociedade civil. O primeiro país da América Latina a formular uma legislação própria para refugiados foi o Brasil. A promulgação da lei nacional sobre refúgio representou “o marco da plenitude da proteção aos refugiados no Brasil” (JUBILUT, 2007, p. 175). A lei brasileira foi considerada pelo ACNUR como uma das mais modernas, avançadas e abrangentes do mundo (SOARES, 2012).

A mesma dispõe de 49 artigos que contemplam: os critérios para o reconhecimento da condição de refugiado; os procedimentos de solicitação e entrada dos mesmos no país; a possibilidade de recurso no caso de indeferimento da solicitação; a criação de um órgão nacional colegiado responsável pela proteção dessas pessoas – o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) – e a elaboração de políticas que auxiliem na integração dos refugiados no país (BRASIL, 1997).

De acordo com Dias et al. (2011), a adoção de uma lei própria para os refugiados se deu em razão da intensa pressão da sociedade civil organizada,

em especial a Igreja Católica, através das Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e São Paulo, do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) e do Centro Scalabriano de Estudos Migratórios.

No que se refere aos critérios para o reconhecimento do status de refugiado, a lei 9.474 de 1997, dispõe o seguinte:

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior; III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (BRASIL, 1997).

Convém destacar que a lei brasileira vai mais além ao adotar, em seu artigo 1º, inciso III, o “espírito de Cartagena”, utilizando da definição ampliada de refugiado que fora delineada na Declaração, incluindo também nesse grupo as pessoas que fogem de graves e generalizadas violações de direitos humanos, bem como prevê a possibilidade de estender o benefício do refúgio ao grupo familiar do refugiado (SOARES, 2012, p. 102).

A lei 9.474 de 97 consolida uma evolução na proteção brasileira aos refugiados, mediante a criação de um novo marco legal que estende o estatuto dos refugiados aos cônjuges, ascendentes, descendentes e demais membros do grupo familiar daquele refugiado. Ela também estabelece diretrizes para o “Programa de Reassentamento Solidário do Brasil”, que foi acordado com o ACNUR oficialmente em 1999; bem como institui um procedimento para a solicitação do instituto do refúgio. Contudo, a principal conquista obtida através da lei refere-se à proteção social do refugiado. Neste sentido, Verwey et al. (2000) afirmam o seguinte:

O refugiado passa a ter direito a uma residência legal com a emissão de uma carteira de identidade comprovante de sua condição jurídica, bem como ao exercício de atividade laboral ou profissional mediante a emissão de uma carteira de trabalho, além da obtenção de documento de viagem que facilite sua liberdade de circulação (VERWEY, et al., 2000, p. 184).

Com relação ao procedimento para obtenção do status de refugiado, este é dividido em quatro fases: (i) a primeira corresponde ao pedido de refúgio através da Polícia Federal nas fronteiras; (ii) a segunda fase consiste na análise do pedido realizada pelas Cáritas Arquidiocesanas; (iii) a terceira fase diz respeito à decisão emitida pelo CONARE, que será analisada pelo ACNUR e pela sociedade civil; (iv) a quarta fase ocorre em caso de indeferimento da solicitação de refúgio, na qual da decisão negativa do CONARE cabe recurso para o Ministro da Justiça. Deste modo, a solicitação de refúgio abrange a participação de quatro organismos: o Departamento da Polícia Federal, a Cáritas Arquidiocesana, o ACNUR e o CONARE (SOARES, 2012).

3.3 O CONARE E SEUS ATORES

O Comitê Nacional para Refugiados tem a função de analisar os pedidos de solicitação de refúgio e conceder o status de refugiado quando presentes os critérios estabelecidos pelos tratados internacionais. Ademais, ele também decide sobre a possível perda dessa condição, bem como é responsável por promover, orientar e coordenar políticas e ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e integração local dos refugiados (DIAS; et al., 2011; VERWEY, et al., 2000).

O CONARE possui sede em Brasília, sendo o mesmo um órgão colegiado misto (público-privado), composto por uma estrutura tripartite, ou seja, ele é formado por segmentos do governo, da sociedade civil organizada e pelo ACNUR. O órgão é presidido pelo Ministério da Justiça e vice presidido pelo Ministério das Relações Exteriores. Outros segmentos do governo que compõem o CONARE são: a Polícia Federal, bem como representantes dos Ministérios do Trabalho, Saúde, Esporte e Educação. Pela sociedade civil temos a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e do Rio de Janeiro, que se revezam no posto de representante da sociedade civil; e o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), que atua como suplente. O ACNUR, por sua vez, atua apenas como um membro com direito de voz, mas sem direito a voto (BRASIL, 1997).

Em contrapartida a perda de peso político por parte do ACNUR no CONARE, a sociedade civil é encorajada a se mobilizar, abrindo espaço para

que as instituições nacionais e o governo brasileiro assumissem uma maior importância no processo decisório (DIAS; et al., 2011). Corroborando com esse raciocínio, Moreira (2008) diz o seguinte:

A participação do ACNUR somente como supervisor deste processo faz parte de seus propósitos, posto que procura incentivar a mobilização da sociedade civil para trabalhar em prol dos refugiados **e atua no país até que este esteja capacitado para assumir por si só essa questão**. Assim, o arranjo institucional do CONARE consolida a estrutura tripartite que já estava sendo montada desde meados de 1970 no Brasil, reunindo os principais atores em relação aos refugiados: instituições domésticas (Cáritas e IMDH), organização internacional (ACNUR) e governo brasileiro (representado por seus órgãos burocráticos e presidindo o CONARE) (MOREIRA, 2008, p. 9, grifo nosso).³⁵

No mesmo sentido argumentam Verwey et al. (2000, p. 184), ao falar que “a ação do ACNUR no Brasil não teria fôlego sem seus parceiros”. Assim, a fim de garantir a assistência humanitária e a integração dos refugiados, o ACNUR executa projetos com diversas organizações da sociedade civil organizada. Na cartilha *“Protegendo Refugiados no Brasil e no Mundo”*, o ACNUR (2014) cita como exemplo a parceria com a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, São Paulo e Manaus, a Associação Antônio Vieira (ASAV), o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) e o Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Guarulhos (CDDH).

Essa política de cooperação entre o ACNUR e entidades domésticas é uma necessidade, visto que a agência da ONU não pode interferir e nem deve se envolver em questões e políticas internas dos Estados. Por esse motivo que que ganham força as parcerias com agentes locais, sendo estes responsáveis por praticamente toda a integração local dos refugiados e dos solicitantes de refúgio que ainda não tiveram seu pedido avaliado pelo governo brasileiro, mas se encontram em território nacional (VERWEY, et al., 2000).

Outras entidades da sociedade civil organizada que vêm se mostrando importantes parceiros do ACNUR e do CONARE são: a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o Centro de Proteção Internacional de Direitos Humanos

³⁵ Corroborando com tal pensamento, Zerbini (2004, p. 2) afirma que a fim de “dotar e capacitar a sociedade civil envolvida com a temática do refúgio [...] no trabalho de políticas públicas, proteção e integração local”, o ACNUR busca fortificar a estrutura tripartite no Cone Sul. Dentre os países da região, o Brasil se destaca mais uma vez, pois ele quem está mais à frente na consolidação dessa estrutura formada pelo governo, sociedade civil e o ACNUR.

(CPIDH) e o Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI). No que diz respeito ao IBRI, em 2000, foi firmado um acordo que visa ampliar as informações disponíveis sobre os países exportadores de refugiados para o Brasil. Conforme Verwey et al. (2000), tal medida aperfeiçoará o processo decisório realizado pelo CONARE, ao fornecer melhores bases a respeito da conjuntura política, social e humanitária em que se encontram esses países.

3.4 A ATUAÇÃO BRASILEIRA NO SÉC. XXI

Em primeiro lugar, um fato importante que aconteceu ainda no final do séc. XX e merece ser destacado é a retirada do escritório do ACNUR no Brasil, em 1998. Tal medida ocorreu em consequência da crise financeira e o contexto de diminuição de recursos pelo qual passava a agência. Diante desses problemas, “o ACNUR toma a difícil decisão de fechar sua representação local no país, pois considera que o Brasil já iniciava e assumia por seus próprios meios o exame criterioso e profissional do tema” (ZERBINI, 2004, p. 4).

Destarte, tendo em vista a promulgação da lei 9.474/97, a qual consolidou o ápice de um robusto trabalho construído ao longo de toda a história da atuação brasileira na questão dos refugiados, o ACNUR reconheceu a capacidade brasileira de lidar com o tema e julgou mais prudente realocar os recursos disponíveis para países que se encontravam em situações mais graves. Todavia, o fechamento do escritório não implicou na ausência total do ACNUR no país, visto que o Brasil seria assessorado pelo escritório regional de Buenos Aires e foram mantidos acordos e convênios com instituições locais para o acolhimento, integração, apoio técnico e suporte legal aos refugiados (ZERBINI, 2004).

Em relação a atuação brasileira no século XXI, o país obteve destaque nas discussões sobre tema ao criar, em conjunto com outros países da América Latina, o documento que ficou conhecido como o Plano de Ação do México (PAM). Este documento foi elaborado em 2004, na reunião feita em comemoração aos 20 anos da Declaração de Cartagena. O PAM³⁶ visa o

³⁶ Nas palavras de SAMPAIO (2010, p. 25): o Plano de Ação do México (PAM) consolida a estratégia dos governos, do ACNUR e da sociedade civil para fazer avançar a proteção dos

fortalecimento da proteção internacional e assistência humanitária aos refugiados no âmbito regional (DIAS; et al., 2011; SAMPAIO, 2010).

Nessa oportunidade, também foram tratados aspectos fundamentais sobre o deslocamento interno, o qual estava afligindo especialmente a Colômbia. É nesse contexto que o Brasil se sobressai mais uma vez, sendo proposto por iniciativa do representante brasileiro, o Programa Regional de Reassentamento Solidário, presente no item 3 do PAM (ZERBINI, 2004)³⁷.

O Programa Regional de Reassentamento Solidário “abre a possibilidade para que qualquer país da América Latina se associe no momento que considere oportuno, oferecendo-se para receber refugiados que se encontram em outros países da América Latina” (ACNUR, 2004, item 3). Essa medida dava ênfase na cooperação regional, bem como harmonizava-se com o novo sentido dos fluxos de refugiados da época (DIAS; et al., 2011; MOREIRA, 2008).

Esse programa beneficiou, principalmente, os refugiados colombianos, com o Brasil contando com cerca de 290 refugiados da Colômbia³⁸, reassentados nos estados do Rio Grande do Sul, São Paulo e Rio Grande do Norte. Por meio do Programa de Reassentamento Solidário, em 2007, o Brasil acolhe 108 palestinos vindos do campo de refugiados de Ruweished, uma região desértica próxima às fronteiras da Síria, Jordânia e Iraque. Esses refugiados estavam vivendo nesse campo por mais de 4 anos, em situações precárias e passando por diversas dificuldades (SAMPALIO, 2010; MOREIRA, 2008).

Tal medida foi possível graças à ação do ACNUR, que dialogou com o Brasil e outros países da América Latina, a fim de que esses refugiados pudessem ser reassentados na região. O grupo de refugiados palestinos foi

refugiados no sub-continente pelos próximos anos e inova ao inserir formalmente o conceito de solidariedade na agenda internacional”.

³⁷ Vale ressaltar que o Brasil já possuía um programa nacional de reassentamento solidário acordado com o ACNUR, cuja as diretrizes foram delineadas pela lei 9.474 de 1997. Contudo, é após o PAM que a política nacional de reassentamento é realmente consolidada (DIAS; et al., 2011).

³⁸ Em 2005, o Brasil se utilizou de um procedimento de urgência para melhor atender aos refugiados colombianos, o chamado “*fast track*”. O país precisava tomar medidas rápidas em razão do grande número de pedidos de reassentamento, logo, através do *fast track* os casos apresentados pelo ACNUR seriam analisados em até 72 horas pelo CONARE. O Brasil distingue-se do resto da América Latina por ser o primeiro e único país da região a estabelecer esse procedimento de emergência (SAMPALIO, 2010, p. 28).

reassentado em dois estados, a saber, São Paulo e Rio Grande do Sul. A escolha desses locais deve-se em razão de ambos estados já contarem com “parceiros implementadores experientes e com uma comunidade árabe-palestina próspera e bem estabelecida” (SAMPAIO, 2010, p. 31).

Além do Plano de Ação do México, 2004 também é o ano em que o ACNUR reabre seu escritório no Brasil (ZERBINI, 2004). Em 2006, o ACNUR afirma que o Brasil é o 12º país que mais reassenta refugiados no mundo. Vale frisar que a execução das atividades para o reassentamento depende do financiamento do ACNUR. Em 2007, por iniciativa do estado de São Paulo, passam a ser criados os Comitês Estaduais para Refugiados (CER). Atualmente já foram instituídos comitês em sete estados do país: São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Amazonas e Minas Gerais (ACNUR, 2016; MOREIRA, 2008).

Esses comitês têm como finalidades: (i) auxiliar na integração local dos refugiados, (ii) oferecer orientação e capacitação aos agentes públicos sobre os direitos e os deveres dos refugiados, solicitantes de refúgio, apátridas e migrantes, (iii) promover políticas de assistência e coordenar iniciativas de atenção e defesa dessas pessoas, (iv) garantir a inserção dos mesmos nas políticas públicas, (v) assegurar aos refugiados residentes no estado seus direitos e (vi) auxiliar na sua inclusão social (MOREIRA, 2008; MORI, 2016).

Quanto a estrutura institucional dos comitês estaduais, Dias et al. (2011) apontam que ela é tripartite, como a do CONARE. No entanto, os comitês conferem uma maior representatividade à sociedade civil. De acordo com o ACNUR (2014):

Nestes comitês, diversas secretarias de estado e representantes de municípios discutem problemas específicos do cotidiano destas populações e buscam soluções viáveis e práticas – garantindo uma melhor integração social, econômica e cultural (ACNUR, 2014, p. 19).

Outras duas atividades desenvolvidas no Brasil que visam auxiliar na proteção dos refugiados são: as redes de proteção solidária e os mecanismos de integração. As redes de proteção solidária correspondem a pontos de apoio na defesa dos refugiados. Elas são compostas por organizações e pessoas envolvidas no trabalho ou sensíveis à causa dos refugiados. Outras tarefas que

elas realizam são: assistir na busca de parcerias e alternativas para o reassentamento solidário e a integração local dos refugiados, auxiliar na inclusão social dos mesmos e no monitoramento das fronteiras (ACNUR, 2014)³⁹.

Os mecanismos de integração, por sua vez, têm como objetivo facilitar o acesso dos refugiados às políticas públicas do Brasil. Para tanto, o ACNUR opera em conjunto com organizações da sociedade civil, autoridades estaduais e municipais e a academia, visto que esses atores são fulcrais para o atendimento das necessidades dos refugiados à nível local. Esses atores subnacionais atuam mediante os CER. Cumpre notar que os mecanismos de integração não se referem apenas aos refugiados, mas também aos solicitantes de refúgio, migrantes e apátridas, visando facilitar o acesso desses grupos às políticas públicas (ACNUR, 2014).

Utilizando-se das palavras de Moreira (2008):

Nesse sentido, o Brasil vem se destacando pela sua atuação frente aos refugiados. O Acnur o considera um líder regional nessa matéria, com capacidade de ajudar a prevenir a intensificação de conflitos na região que possam resultar em novos fluxos. Também reconhece o seu comprometimento com a proteção dos refugiados e entende ser exemplar o tratamento que lhes é dado no país, tanto em termos de legislação quanto dos esforços empregados para a integração. Isso mostra que a relação do Brasil com a organização internacional vem se estreitando. (MOREIRA, 2008, p. 11).

Apesar do crescente avanço na proteção oferecida aos refugiados pelo governo brasileiro, um ponto que é alvo de críticas é o fato dos refugiados não serem incluídos no processo decisório dos organismos que lidam com eles. Tanto no CONARE, quanto nos CER, a estrutura tripartite não chega a contemplar os refugiados como atores domésticos, dificultando sua capacidade de exercer influência nas políticas que lhes dizem respeito (MOREIRA, 2008).

Atualmente, os refugiados continuam tendo dificuldades para acessar políticas públicas no país. Até 2011, apenas três famílias colombianas conseguiram ser beneficiadas pelo programa Minha Casa, Minha Vida.

³⁹ Na cartilha “*Protegendo Refugiados no Brasil e no Mundo*” de 2014, o ACNUR diz que: “hoje, as Redes de Proteção são formadas por cerca de 50 organizações, presentes em praticamente todos os estados brasileiros. Também são parte das Redes de Proteção indivíduos dispostos a compartilhar sua solidariedade com os refugiados” (ACNUR, 2014, p. 18).

Questões como a validação de diplomas, participação em concursos públicos, acesso à moradia popular e outros benefícios, continuam representando desafios para os refugiados. Tais problemas ocorrem em razão do desconhecimento acerca dos direitos dos refugiados pelas autoridades nacionais (DIAS; et al., 2011; SAMPAIO, 2010).

Outro problema enfrentado refere-se ao número crescente de solicitantes de refúgio que chegam diariamente ao Brasil. Nos últimos anos, a maior parte dos refugiados que o governo brasileiro tem recebido são provenientes de áreas que estão em guerra, a exemplo da Síria e do Mali. Conforme Dias et al. (2011), a escassez de recursos e a crise econômica pela qual o país passa correspondem a mais um desafio para a proteção aos refugiados.

Em 2014, no trigésimo aniversário da Declaração de Cartagena, aconteceu em Brasília o encontro que ficou conhecido como Cartagena + 30. Esse evento teve como objetivo debater os novos desafios enfrentados pela proteção aos migrantes forçados na região, assim como adotar uma nova Declaração e Plano de Ação para proteção dos refugiados na América Latina e no Caribe, a saber, a Declaração e o Plano de Ação do Brasil (ACNUR, 2016; JUBILUT; MADUREIRA, 2014).

Previamente a Cartagena +30, foram feitos outros quatro encontros ao longo do ano de 2014, cada um em diferentes países da região – Argentina, Equador, Nicarágua e Ilhas Cayman - com o objetivo de melhor representar e expor as realidades locais antes da reunião em Brasília. De acordo com Jubilut e Madureira (2014), foram delineados quatro eixos temáticos principais: (i) gênero e diversidade, (ii) proteção internacional, (iii) soluções duráveis e apátrida e (iv) enfoque diferenciado de idade.

Cartagena +30 foi a primeira vez em que houve a participação de países caribenhos na revisão dos dispositivos da Declaração de Cartagena. Diversas conclusões e recomendações resultaram desse encontro, sendo ela também marcada pela maior participação da sociedade civil nos debates e processos de discussão. Além disso, esse evento também fez frente a um antigo problema que assolava a temática, qual seja, a falta de representatividade para os próprios refugiados na estrutura tripartite (JUBILUT; MADUREIRA, 2014).

Para tanto, uma das propostas da Declaração e o Plano de Ação do Brasil é a “criação de mecanismos de participação direta para que refugiados e outros migrantes forçados possam monitorar os serviços e as políticas dos países de acolhida” (JUBILUT; MADUREIRA, 2014, p. 28). Outras recomendações dizem respeito ao combate à xenofobia, ao racismo e ao empoderamento de comunidades domésticas, visto que esses atores são peças-chave para a integração local (DIAS; et al., 2011).

Outro evento importante que aconteceu em 2014 foi a Conferência Nacional de Migrações e Refúgio (COMIGRAR). Esta foi a primeira vez que refugiados e migrantes participaram diretamente dos debates para formulação de melhorias na política brasileira sobre migração e refúgio. O COMIGRAR foi um fórum democrático e inclusivo coordenado pelos Ministérios da Justiça, do Trabalho e das Relações Exteriores, com apoio de diversas agências especializadas da ONU, como o ACNUR, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), entre outras (SCHWINN; FREITAS, 2015).

Nas palavras do ex-presidente do Supremo Tribunal Federal, Marco Aurélio Mendes Farias de Mello diz que:

O Brasil importa-se com os refugiados e, na medida de sua capacidade, acolhe-os comprometendo-se a lhes dar assistência compatível àquela dispensada aos nacionais. Numa época em que as fronteiras se fecham num pavor xenófobo nunca visto, em que sangrentas guerras destroçam cruelmente etnias quase inteiras e os ódios raciais e religiosos se acirram para levar cada vez mais a mortes e destruição, o gesto de boa vontade brasileiro resplandece como estrela de primeira grandeza para quem, defendendo o primordial dos direitos, o único que lhe restou - a própria vida -, luta como autêntico herói para manter a derradeira gota de esperança e, com dignidade, recomeçar (MELLO *apud* ZERBINI, 2004, p. 18).

Hoje em dia, o país acolhe por volta de 8.200 refugiados de mais de 80 nacionalidades. Segundo dados do governo brasileiro, a maior parte dos refugiados vem de países afetados por guerras, pela pobreza, repressão política e religiosa. São exemplos a Síria, o Afeganistão, Iraque, Eritreia e países de regiões vizinhas (MORI, 2016). Entretanto, mesmo que o Brasil ocupe uma posição de destaque no cenário regional, sendo visto como um exemplo a ser seguido em diversos aspectos devido ao seu pioneirismo, o país ainda tem muito o que avançar.

Neste sentido, Silva e Rodrigues (2012) frisam que para um país de dimensões continentais, uma nação com território de 8 milhões de metros quadrados, rica em recursos naturais, a sua atuação ainda é muito fraca. Apenas cinco estados – São Paulo, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul e Rio Grande do Norte – atuam veemente e possuem um programa mais estruturado na proteção aos refugiados. Para um país com grande potencial para o desenvolvimento e que almeja uma maior visibilidade internacional, isso é muito pouco.

3.5 UMA ANÁLISE DO COMPLIANCE DO BRASIL NO REGIME INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS

Ao examinar a atuação brasileira ao longo da história do regime internacional dos refugiados, bem como levando em consideração o contexto e os interesses por trás da temática, percebe-se não apenas a importância dos governos perante os problemas transnacionais, mas também da sociedade civil organizada. Diante da intensa crise de refugiados pela qual o mundo contemporâneo passa, faz-se mister esforços para conscientizar a população a respeito dos movimentos migratórios, a fim de impedir a manipulação de informações que muitas vezes distorcem os fatos (CUNHA, 2007).

Movimentos sociais que pensava-se estar enterrados têm ressurgido com força nos últimos anos. Em alguns países são esses movimentos de caráter racista, xenófobo e nacionalista radical que apoiam e promovem políticas públicas anti-imigrantes e refugiados. Segundo Cunha (2007), eles são caracterizados por atribuir ao outro, ao diferente, a origem e responsabilidade de todos os males que afligem a sociedade, sendo esse tipo de pensamento uma das causas dos conflitos e tensões entre diferentes grupos étnicos.

Nessa esteira, é necessário que se desconstrua os preconceitos com os refugiados e o fenômeno migratório, a fim de impedir que pensamentos radicais inspirem políticas públicas sobre migração e gerem um maior fechamento das fronteiras nos Estados. É fulcral que se alcance um equilíbrio entre os interesses estatais e o respeito aos direitos humanos dos refugiados, o que é uma tarefa difícil, mas não impossível. Para tanto, se faz necessário uma

política regional coordenada entre os diversos membros da comunidade internacional, para que o exposto pelo art. 3 da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 - “todo indivíduo tem direito à vida, à liberdade e à segurança de sua pessoa” - seja realmente cumprido (ONU, 1948).

Diferentemente dos migrantes econômicos que almejam melhores condições de vida, os refugiados fogem dos seus países de origem para proteger suas vidas, liberdade e segurança. É a ameaça a esses direitos - por motivo de raça, religião, nacionalidade, por pertencer a determinado grupo social, por opiniões políticas ou por violação generalizada de direitos humanos - que funda o temor de perseguição dos refugiados (CUNHA, 2007).

A concessão de refúgio permite a possibilidade daquele indivíduo recuperar a dignidade que lhe havia sido tolhida, desrespeitada ou ameaçada em seu próprio país. Logo, o comprometimento com o problema dos refugiados é algo que vai muito mais além do ACNUR, o qual, conforme Lewis (2010), desempenha um papel complementar no problema, cabendo aos Estados a função principal de acolher os refugiados. O ACNUR torce para que os Estados assumam cabalmente suas responsabilidades no que concerne a questão dos refugiados, assegurando não apenas a proteção efetiva dos mesmos, mas também a integração econômica e social dessas pessoas no seu território (CUNHA, 2007).

Neste sentido, com base na lógica do cumprimento dos acordos, isto é, 1) na ratificação; 2) adaptação do ordenamento jurídico interno/criação de legislação doméstica; 3) e emprego da política de proteção, pode-se dizer que o Brasil já cumpriu com as duas primeiras etapas, uma vez que o país tanto ratificou os tratados internacionais do regime dos refugiados, quanto adotou uma lei própria, adaptando os dispositivos internacionais ao contexto nacional (BARRETO, 2010).

A lei brasileira é tida como inovadora, pois ela abrange o que há de mais moderno na temática dos refugiados, bem como engloba a plenitude dos princípios estabelecidos pela Convenção de 51 e Protocolo de 67. Nas palavras de Zerbini (2004, p. 1): “a política de Estado do Brasil com relação ao refúgio é séria e iluminada”. É possível verificar um comprometimento crescente do país com o regime dos refugiados (DIAS; et al., 2011).

Contudo, apesar de possuir a lei 9.474/97 e ser reconhecido como um país que tem tradição na proteção aos refugiados, o acesso dessas pessoas às políticas públicas e sociais permanece sendo uma fragilidade da política de refúgio do Brasil. O idioma e as diferenças culturais constituem outros obstáculos para a integração local. Ademais, conforme aponta o ACNUR, os refugiados também compartilham dos mesmos problemas enfrentados pelos brasileiros, “como dificuldades no mercado de trabalho e acesso à educação superior ou aos serviços públicos de saúde e moradia” (ACNUR, 2016, p. 18).

A dificuldade de acesso dos refugiados ao mercado de trabalho está associada, principalmente, à falta de conhecimento por parte tanto dos empregadores, como dos próprios refugiados, da legislação nacional sobre refúgio. Outro problema apontado pela 3ª Oficina sobre Trabalho e Emprego para solicitantes de Refúgio e Refugiados(as), realizada em 2012, é a baixa qualificação profissional dos refugiados, a qual, por sua vez, deriva em parte dos diversos obstáculos que eles enfrentam para conseguir validar seus diplomas (SCHWINN; FREITAS, 2015).

A ausência de políticas públicas específicas para os refugiados constitui uma das lacunas que o Brasil ainda deve superar a fim de oferecer um melhor tratamento a essas pessoas. Schwinn e Freitas (2015) afirmam que, até então, o país ainda apresenta uma política de proteção aos refugiados precária e insuficiente. Nota-se que boa parte das medidas que buscam fazer frente aos desafios para integração local partem da sociedade civil organizada em conjunto com o ACNUR. Um exemplo dessa atuação coadunada entre a agência e seus parceiros pode ser visto pela iniciativa da Cátedra Sérgio Vieira de Mello, a qual busca, em parceria com o ACNUR, fomentar a inclusão dos refugiados no âmbito universitário, mediante projetos de pesquisa, extensão, encontros anuais, entre outras medidas (ACNUR, 2016).

Um engajamento maior por parte do Brasil é fundamental para fazer frente à precariedade nas políticas públicas para os refugiados. Dito isto, Schwinn e Freitas (2015) indicam algumas medidas para o país seguir, a saber: promover cursos de língua portuguesa para os refugiados, ampliar as vagas de trabalho e os serviços de saúde, agilizar o processo de revalidação de diplomas, assim como estabelecer acordos com o Ministério da Educação em prol dos refugiados.

Por fim, uma consciência ética coletiva, uma maior aceitação social dos imigrantes, a convicção de que a dignidade da pessoa humana requer o respeito aos direitos humanos em quaisquer circunstâncias e a desmistificação da velha imagem do estrangeiro como uma ameaça à segurança nacional, são pontos basilares para a proteção eficaz aos refugiados (SILVA; RODRIGUES, 2012).

CONCLUSÃO

A temática dos refugiados representa uma grande preocupação internacional na atualidade. Isso se deve ao número alarmante de pessoas que se encontram nessa condição, bem como devido aos fatores que impulsionam os indivíduos a se refugiarem serem, sobretudo, relacionados a fortes violações de direitos humanos. No ambiente internacional contemporâneo, caracterizado pela interdependência entre os Estados, o fenômeno do refúgio vem crescendo gradativamente, tomando proporções assustadoras mesmo com o empenho da comunidade internacional para equacionar essa complexa questão.

Com mais de quarenta anos após o início dos estudos sobre os regimes internacionais, o interesse dos acadêmicos pelo tema permanece forte. No primeiro capítulo procurou-se oferecer uma base a respeito dos regimes internacionais. Foram expostos o conceito e o contexto que levou as discussões teóricas sobre os regimes, bem como abordou-se importantes conceitos chave relacionados a esse debate teórico, como *compliance*, legitimidade, legalização, mecanismos de verificação e *enforcement*, e a teoria do Complexo de Regimes.

Através da pesquisa de cunho teórico desenvolvida pelo capítulo 1, na qual utilizou-se a perspectiva do institucionalismo neoliberal, notou-se que o sistema internacional contemporâneo é caracterizado por uma institucionalização crescente e que os regimes internacionais exercem um papel fundamental ao coordenar o comportamento dos atores em determinada área temática. Percebeu-se que os regimes mitigam o caráter de autoajuda das relações interestatais, facilitam a obtenção de ganhos coletivos mediante a cooperação e servem como mecanismos de estabilização da anarquia sistêmica.

Nessa esteira, o segundo capítulo se propôs a investigar o regime internacional dos refugiados. Para tanto, fez-se uma análise com base na construção histórica desse regime, salientando sua conexão com o regime de direitos humanos, as semelhanças e diferenças entre os institutos de asilo e refúgio e a organização internacional que lida com o tema.

Com o segundo capítulo, observou-se que a política dos Estados para os refugiados é norteadada, muitas vezes, pela lógica de custo-benefício. Para

combater tal postura, é fulcral enxergar o problema como algo que afeta não apenas os países que estão em conflito, mas toda a comunidade internacional, visto que seus impactos perpassam as fronteiras dos Estados. Suas consequências políticas, culturais, sociais, econômicas e, principalmente, humanitárias atingem toda a sociedade internacional, clamando, assim, por uma atuação conjunta entre as nações na solução da problemática.

Portanto, a questão do refúgio se faz presente em todo o mundo, fazendo com que a busca de soluções seja uma responsabilidade de todos e não somente do ACNUR. A continuidade das guerras e dos conflitos armados tem impedido o retorno dos refugiados aos seus países de origem. O ACNUR aponta que o repatriamento voluntário tem decaído nos últimos anos, fazendo com que muitas vezes essas pessoas tenham que prolongar a sua permanência no país de acolhida, ou se estabeleçam lá definitivamente. Dessa forma, é possível dizer que uma das soluções duradouras vem passando por uma crise, sendo necessário repensar tais medidas e formular novas formas para resolver o problema.

Outra fragilidade identificada refere-se à quantidade de vagas oferecidas pelos programas de reassentamento, as quais ainda estão muito aquém das reais necessidades dessa população que é vitimada em seus direitos mais fundamentais. A solidariedade internacional é imprescindível para o aprimoramento das ações que visam a reconstrução das vidas dessas pessoas.

No terceiro capítulo, de caráter majoritariamente, analítico, examinou-se a atuação do Estado brasileiro no regime internacional dos refugiados e verificou-se o *compliance* do mesmo para com as normas estabelecidas pelos tratados internacionais. O Brasil é reconhecido internacionalmente como um país pacífico, defensor dos direitos humanos e acolhedor de imigrantes e refugiados, que sempre manteve uma política estatal de proteção a essas pessoas.

Embora, por um lado, o Brasil tenha tomado uma postura mais tímida em relação aos refugiados durante o regime militar, por outro, a passividade por parte do governo estimulou o fortalecimento da atuação de outros atores na proteção aos refugiados. Foi nesse contexto que atores da sociedade civil, como a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e de São Paulo, passaram a

obter maior destaque. A enorme contribuição da sociedade civil durante os governos militares foi crucial para a consolidação da estrutura tripartite cristalizada na lei 9.474/97.

Neste sentido, o país tem solidariamente recebido refugiados por décadas, fazendo-o com respeito aos seus direitos e à sua dignidade humana. Em um mundo no qual refugiados e estrangeiros são regularmente tachados e marginalizados em virtude do racismo e xenofobia, muito se pode aprender com a experiência positiva do Brasil para com essa população.

Todavia, mesmo sendo um exemplo para América Latina na temática, por meio da pesquisa depreende-se que o Brasil ainda apresenta pontos a melhorar na sua política para os refugiados. Para assegurar uma proteção mais eficaz aos mesmos, é basilar que se facilite o acesso deles a políticas públicas ou que se implementem políticas públicas específicas para os refugiados, a fim de garantir uma melhor integração local.

Tendo por base a dissertação até aqui exposta, restou demonstrado que o Brasil tem cumprido seu papel como Estado-membro do regime internacional dos refugiados, porém, o mesmo deve empenhar-se para aprimorar cotidianamente sua atuação. A busca de novas parcerias para auxiliar no problema deve ser algo levado em consideração para atingir esse objetivo. Outro aspecto a ser trabalhado é o combate à discriminação, visto que o preconceito racial pode ser tanto um fator de expulsão do país de origem, quanto um fator de exclusão no país acolhedor.

Por fim, com este breve ensaio científico não se pretende finalizar as discussões acerca dessa celeuma, ao revés, procura-se contribuir com o estudo, a análise e a discussão sobre a questão da proteção internacional aos refugiados, e, especificamente, o *compliance* do Brasil para com esse regime.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBOTT, Kenneth W., KEOHANE, Roberto O.; MORAVCSIK; Andrew; SLAUGHTER, Anne-Marie; SNIDAL, Duncan. The Concept of Legalization. In: Simmons, Beth e Steinberg, Richard (eds). **International Law and International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, p.115-129, 2006.

Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). **Cartilha Protegendo Refugiados no Brasil e no Mundo**, 2014. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2014/Pr otegendo_refugiados_no_Brasil_e_no_mundo_2014.pdf>. Acesso em: 27 de setembro de 2017.

_____. **Cartilha Protegendo Refugiados no Brasil e no Mundo**, 2016. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2016/Pr otegendo_Refugiados_no_Brasil_e_no_Mundo_2016.pdf>. Acesso em: 27 de outubro de 2017.

_____. **Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina**, Cidade do México, 16 de novembro de 2004.

AMSTUTZ, Mark. **International Ethics: Concepts, Theories, and Cases in Global Politics**. New York: Roman & Littlefield, 2013

ANDRADE, José Henrique Fischel de. **Direito Internacional dos Refugiados – Evolução Histórica (1921-1952)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo: anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo**. 5ª reimpressão. Parte II. São Paulo: Companhia das Letras, 2004. Disponível em:

<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_arendt_origens_totalitarismo.pdf>. Acesso em: 03 de março de 2017.

ARON, Raymond. Paz e guerra entre as nações, Cap. XXIII – **Além da Política de Poder: A Paz pela Lei**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert O. **Achieving Cooperation under Anarchy**. *World Politics*, vol.38, n.1, p.226-254, 1985.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. In: _____. (Org.) **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Ministério da Justiça / ACNUR, 2010. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2010/Refugio_no_Brasil.pdf?view=1>. Acesso em: 16 de fevereiro de 2017

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BODANSKY, Daniel. Legitimacy in International Law and International Relations. In: Dunoff, Jeffrey, e Pollack, Mark (eds). **Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations: The State of the Art**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Entenda as diferenças entre refúgio e asilo**. Governo Federal, 2014. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/entenda-as-diferencas-entre-refugio-e-asilo>>. Acesso em: 13 de maio de 2017.

_____. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)**. Brasília: SDH/PR, 2010. p. 15. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh3/pndh3.pdf>>. Acesso em: 16 de fevereiro de 2017

CHAYES, Abram; CHAYES, Antonia Handler. **On Compliance**. International Organization, Vol. 47, n.2 (Spring), p.175-205, 1993.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3. ed. rev. ampl. São Paulo: Saraiva, 2003.

CUNHA, Guilherme da. **Migrantes e refugiados: marco jurídico e estratégia no limiar do século XXI**, 2007. Disponível em:
<http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/migrantes/artigo20.htm#_ftn1>. Acesso em: 06 de novembro de 2017.

DEL'OLMO, F. S. . Asilo Diplomático e Refúgio: Especificidades, Semelhanças e um Breve Estudo de Casos. In: SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; SILVA, Karine de Souza; ANGELIN, Rosângela. (Org.). **Direito Internacional**. 1ed.Florianópolis, SC: Conpedi 2014, 2014, v. 1, p. 153-176.

DIAS, Carolina S. Lecornec; JUNIOR; DarlÍ M.; FREITAS; Fernando F. de; BANDARRA, Leonardo Carvalho L. A.; MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. **Política brasileira para refugiados: política de Estado ou política de governo?** Fronteira: revista de iniciação científica em Relações Internacionais. Belo Horizonte, v. 10, n. 10, p. 25-39, 2011.

HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. **Theories of International Regimes**, Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

HERZ, Monica; HOFFMAN, Andrea Ribeiro. **Organizações Internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004

HOBBSAWN, Eric. **A era dos extremos: o breve século XX. 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JUBILUT, Lílíana Lyra. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. Disponível em:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/O_Direito_Internacional_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 24 de fevereiro de 2017.

JUBILUT, Líliliana L.; APOLINÁRIO Silvia M. **A população refugiada no Brasil:** em busca da proteção integral. *Universitas Relações Internacionais*, v. 6, n. 2, p. 9-38, segundo semestre, 2008.

JUBILUT, Líliliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. **Os Desafios de Proteção aos Refugiados e Migrantes Forçados no Marco de Cartagena + 30.** In: REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum. Brasília, v. 22, p. 11-33, 2014.

KEOHANE, Robert O. **After hegemony: cooperation and discord in the world political economy.** Princeton (NJ), Princeton University Press, 1984.

_____. **The Demand for International Regimes.** *International Organization*, vol.36, no. 2 (Spring). pp. 325-355, 1982.

KEOHANE, Robert O; NYE, Joseph S. **Power and Interdependence.** Boston: Little, Brown, 1977.

KEOHANE, Robert O.; VICTOR, David G. **The Regime Complex for Climate Change.** *Perspectives on Politics*. 9, n. 1, p.7-23, 2011.

KRASNER, Stephen D. **Structural Causes and Regime Consequences:** Regimes as Intervening Variables. *International Organization*, vol. 36, no. 2 (Spring). pp. 185-205, 1982.

LEWIS, Corinne. **UNHCR and INTERNATIONAL REFUGEE LAW:** from treaties to innovation, 2010. Disponível em: <http://etheses.lse.ac.uk/2200/1/U613432.pdf>. Acesso em: 06 de abril de 2017.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público.** 6. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MILESI, Rosita; ANDRADE, William Cesar de. Atores e ações por uma Lei de refugiados no Brasil. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, p. 23-47, 2010.

MOREIRA, Julia Bertino. **Políticas para refugiados nos contextos internacional e brasileiro do pós-guerra aos dias atuais**. Trabalho apresentado no XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, Caxambu, 29 set./3 out. 2008.

MORI, Solange. Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Assistência Social e Trabalho – SEDHAST. **Decretos instituem Comitê Estadual para Refugiados e Centro de Atendimentos em Direitos Humanos**. Set. 2016. Disponível em: <<http://www.sedhast.ms.gov.br/decretos-instituem-o-comite-estadual-para-refugiados-e-o-centro-de-atendimento-em-direitos-humanos/>>. Acesso em: 20 de outubro de 2017.

MOULIN, Carolina. **A construção do refúgio no pós-Guerra Fria: dilemas, complexidades e o papel do ACNUR**. Publicação da Associação Brasileira de Relações Internacionais, vol. 7, nº2, p. 23-49, dez. 2012. Disponível em: <cartainternacional.abri.org.br/index.php/Carta/article/download/57/42>. Acesso em: 03 de março de 2017.

ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA (OUA). **Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos**, 1969. Disponível em: <<http://www.adus.org.br/convenção-da-organizacao-de-unidade-africana/>>. Acesso em: 03 de março de 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **ACNUR comemora 60 anos da Convenção de 1951 para Refugiados**, julho, 2011. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acnur-comemora-60-anos-da-convencao-de-1951-para-refugiados/>. Acesso em: 07 de abril de 2017.

_____. **Carta das Nações Unidas**, 1945. Disponível em:
http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf>. Acesso em: 17 de fevereiro de 2017.

_____. **Declaração Universal de Direitos Humanos**. Resolução nº 217 A (III), de 10 de dezembro de 1948. Disponível em:
http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>. Acesso em: 16 de fevereiro de 2017.

_____. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**, 1951. Disponível em:
http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1>. Acesso em: 24 de fevereiro de 2017.

_____. **Integração Local**: aceitos por um hóspede generoso. Disponível em:
<http://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/solucoes-duradouras/integracao-local/>. Acesso em: 07 de abril de 2017.

_____. **Miembros y Observadores del EXCOM**. Disponível em:
<http://www.acnur.org/t3/el-acnur/excom/miembros-y-observadores-del-excom/>. Acesso em: 05 de abril de 2017

_____. **O Comitê Executivo (ExCom)**. Disponível em:
<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-comite-executivo-excom/>. Acesso em: 05 de abril de 2017.

_____. **O que é a Convenção de 1951?** Disponível em:
<http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/o-que-e-a-convencao-de-1951/>. Acesso em: 07 de abril de 2017.

_____. **Reassentamento**: um novo começo em um terceiro país. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/solucoes-duradouras/reassentamento/>. Acesso em: 07 de abril de 2017.

_____. **Repatriação Voluntária.** Disponível em:

<http://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/solucoes-duradouras/repatriacao-voluntaria/>. Acesso em: 06 de abril de 2017.

_____. **Soluções Duradouras.** Disponível em:

<http://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/solucoes-duradouras/>. Acesso em: 06 de abril de 2017.

_____. **Tendências Globais sobre refugiados e outras populações de interesse do ACNUR,** 2017. Disponível em:

<<http://www.acnur.org/portugues/recursos/estatisticas/>>. Acesso em: 04 de abril de 2017.

_____. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). **ExCom Plenary Sessions.** Disponível em: <http://www.unhcr.org/excom-plenary-sessions.html>. Acesso em: 05 de abril de 2017.

_____. **International assistance to refugees within the mandate of the United Nations High Commissioner for Refugees.** Disponível em:

<http://www.unhcr.org/excom/EXCOM/3ae69efa0.html>. Acesso em: 05 de abril de 2017.

_____. **Office of the United Nations High Commissioner for Refugees:** how UNHCR is run and structured. Disponível em:

<http://www.un.org/youthenvoy/2013/09/office-of-the-united-nations-high-commissioner-for-refugees/>. Acesso em: 05 de abril de 2017.

ORSINI, Amandine; MORIN, Jean-Frédéric; YOUNG, Oran. **Regime Complexes:** A buzz, a boom, or a boost for global governance. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, v. 19, n. 1, p. 27-39, 2013.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. Igualdade, Diferença e Direitos Humanos: Perspectivas Global e Regional. In. SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coords.). **Igualdade, Diferença e Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 47-76, 2008.

RAUSTIALA, Kal; SLAUGHTER, Anne-Marie. International Law, International Relations and Compliance, IN: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth A. **Handbook of International Relations**, Eds., p. 538-558, 2002.

RAUSTIALA, K.; VICTOR, David G. **The Regime Complex for Plant Genetic Resources**. International Organization 58, Spring, pp. 277-309, 2004

ROCHA, Rossana Reis; MOREIRA, Julia Bertino. **Regime Internacional para Refugiados: mudanças e desafios**. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, vol.18 n°.37, p. 17-30, out. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v18n37/03.pdf>. Acesso em: 17 de fevereiro de 2017.

SAMPAIO, Cyntia. **Programa brasileiro de reassentamento solidário: evolução e reflexões para seu fortalecimento**. Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, v. 5, n. 5, p. 19-39, 2010.

SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, Pilar Batista. **Metodologia de Pesquisa**. 3ª Ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

SCHWINN, Simone Andrea; Freitas, Priscila de. **A proteção sociojurídica aos refugiados no Brasil: da legislação à política pública**. Barbarói; Santa Cruz do Sul, Iss. 44, p. 255-274, 2015.

SILVA, César Augusto da. **A Política Brasileira para Refugiados (1998-2012)**. Tese de Doutorado – UFRGS, Porto Alegre, 2013.

SILVA, César A. S; RODRIGUES, Viviane Mazine. Refugiados: os regimes internacionais de direitos humanos e a situação brasileira. In: Cesar Augusto S. da Silva. (Org.). **Direitos Humanos e Refugiados**. Dourados: Ed. UFGD, p. 123-143, 2012.

SIMMONS, Beth; MARTIN, Lisa. “*International Organization and Institutions*”; In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth A. **Handbook of International Relations**. Londres: SAGE Publications, 2012.

SOARES, Carina de Oliveira. **O Direito Internacional dos Refugiados e o Ordenamento Jurídico Brasileiro**: análise da efetividade da proteção nacional, 2012. Disponível em:
<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/eventos/O_direito_internacional_dos_refugiados.pdf?view=1>. Acesso em: 16 de fevereiro de 2017

SOUZA, Ielbo Marcos Lobo de. **A natureza e eficácia do direito internacional**, p.217 – 227, Brasília a. 36 n. 141 jan./mar. 1999. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/463>. Acesso em: 06 de abril de 2017.

UNITED NATIONS INSTITUTE FOR DISARMAMENT RESEARCH (UNIDIR). **Coming to Terms with Security**: A Handbook on Verification and Compliance, Caps. 1 e 3. Geneva: UNIDIR, 2003.

VERWEY, Anton; ZERBINI, Renato; SILVA, Ariel. **A percepção brasileira dos refugiados**. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 43, n. 1, p. 183-185, 2000.

WAEVER, Ole. Securitization and Desecuritization. In: LIPSCHUTZ, Ronnie [org]. **On Security**. New Yorker: Columbia University Press, 1998.

YOUNG, O. R; LEVY, M. A. The Effectiveness of International Environmental Regimes. In YOUNG, O. R. **The Effectiveness of International Environmental Regimes**: causal connections and behavioral mechanisms. Cambridge: MIT Press, 1999.

ZERBINI, Renato. O Brasil e o Instituto do Refúgio: Uma Análise após a Criação do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE. In: **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos** – IBDH, ano 5, vol. 5, n. 5, 2004, pp. 1-19.

ANEXO 1:

Tabela sobre as diferenças e semelhanças entre o asilo e o refúgio

	Asilo	Refúgio
Semelhanças	Objetivos: ambos visam à proteção de indivíduos por outro Estado que não o de origem e/ou residência habitual desses	
	Fundamentação: ambos se fundam na solidariedade e na cooperação internacional	
	Fundamentação legal: ambos se fundam no respeito aos direitos humanos e, conseqüentemente, ambos podem ser entendidos como abarcados pelo Regime Internacional dos Direitos Humanos	
	Caráter: ambos têm caráter humanitário	
	Proteção Assegurada: a saída compulsória dessas pessoas fica limitada	
Diferenças	É atualmente praticado, sobretudo, na América Latina	Tem abrangência universal
	Tema de <u>tratados regionais</u> desde o século XIX	Tem como base <u>tratados universais</u> , sendo somente a partir da década de 60 do século XX que ele passa a ser tema de tratados regionais
	Hipóteses discricionárias de concessão	Hipóteses claras de reconhecimento do status de refugiado
	Limitado a questões políticas	5 motivos (opinião política, raça, religião, nacionalidade e pertencimento a grupo social)
	Baseia-se na perseguição em si	O elemento essencial de sua caracterização é o fundado temor de perseguição, ou seja, a perseguição não precisa ter sido materializada

	Asilo	Refúgio
Diferenças	Não existe um órgão internacional encarregado de fiscalizar a prática do asilo	Existe um órgão internacional encarregado de fiscalizar a prática do refúgio
	Não exige que o indivíduo esteja fora de seu Estado de origem e/ou nacionalidade (na modalidade do asilo diplomático)	Exige que o indivíduo esteja fora de seu Estado de origem e/ou nacionalidade
	Não há cláusulas de exclusão	Tem limitações quanto às pessoas que podem gozar dele (cláusulas de exclusão), para que seja coerente com os princípios e propósitos da ONU, uma vez que é um órgão dessa organização que fiscaliza a sua aplicação
	Não há cláusulas de cessação	A proteção concedida pelo refúgio tem previsões para deixar de existir (cláusulas de cessação)
	Decisão de concessão de asilo é constitutiva	Reconhecimento do status de refugiado é declaratório

Fonte: JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.